

# **Hallittavaa laatua?**

Laadun luonteesta ja määrittymisen ehdoista  
koulutuspoliittisessa diskurssissa

Hanna Väättäinen

Tampereen yliopisto

Yhteiskunta- ja sosiaalitieteiden yksikkö

Sosiologian pro gradu-tutkielma

Huhtikuu 2014

Tampereen yliopisto  
Yhteiskunta- ja kulttuuritieteiden yksikkö

VÄÄTÄINEN, HANNA: Hallittavaa laatua? Laadun luonteesta ja määrittymisen ehdoista  
koulutuspoliittisessa diskurssissa  
Pro gradu-tutkielma, 107 sivua  
Sosiologia  
Ohjaaja: Matti Hyvärinen  
Huhtikuu 2014

---

Laadunarviointi on keskeinen osa koulutuspolitiikkaa, jonka kansallisena tavoitteena on nostaa suomalaiset Euroopan osaavimmaksi kansaksi koulutuksen mittareilla mitattuna. Sillä on paitsi tekninen, myös hallinnollinen funktionsa. Arviointikäytänteet osana koulutuksen hajautettua hallintaa ja arviointikulttuurin lanseerausta ovat leviämässä kansalliselta tasolta kuntien ja koulujen toimintakäytänteisiin. Tässä tarkoituksessa hallinto tukee yhtenäisten itsearviointimenetelmien ja laadunhallintamallien käyttöönottoa paikallisen tason laaduntarkkailussa.

Tämän tutkimuksen keskiössä on kysymys koulutuksen 'laadun' konstruktiivisesta muotoutumisesta perusopetusta koskevassa koulutuspoliittisessa diskurssissa ja arviointikäytänteissä. Foucault'n hallinnan analyttisen näkökulman kautta tutkimus jäsentää laadun muotoutumisen diskursiivisia reunaehtoja suhteessa laadunarvioinnin totuuksiin ja oikeuttamiseen (rationaliteetti), laadun tuottamisen tapoihin ja käytäntöihin (teknologia) sekä subjektin rooliin laadudiskurssissa. Tutkimuksen aineistona on Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisema koulutuspoliittinen teksti "Perusopetuksen laatutyö. Erilaisia tapoja ottaa laatukriteerit hallintaan", joka on kunnille ja kouluille suunnattu laadunarviointia koskeva ohjeistus ja arvioinnin käytännön apuväline.

Tutkimuksen tulosten perusteella koulutuksen 'laatu' näyttäytyy ristiriitaisena koulutuspoliittisena empty signifier-terminä, jolla laadun rationaliteetti ja teknologia on sidottu yhteen, palvelemaan samoja yhteiskunnallisia päämääriä. Lähtökohtaiset oletukset 'laadun' yhteiskunnallisen oikeuttamisen ja varsinaisten arviointikäytäntöjen taustalla eroavat kuitenkin toisistaan merkittävästi. 'Laatu' on toisaalta yhteiskunnalliseen muutokseen reagoivaa loputonta liikettä ja kehittymistä laadun idean tasolla ja toisaalta arviointijärjestelmän sisällä tuotettua kuntien ja koulujen systemaattista seuranta- ja tosiasiana todettua kyvykkyyden mittaamista suhteessa tavoitteisiin. Laadunarvioinnin diskurssi tarjoaa analyysin perusteella laadun muotoutumiselle jatkuvan kehittymisen *ideologian* ja metodologiset *kehykset*, muttei välineitä laadun parantamiseen subjektin näkökulmasta esimerkiksi pyrkimällä tukemaan oppilaan oppimisen edellytyksiä. 'Laatu' irrotetaan koulutuksen arjesta, arvoista ja pedagogisista periaatteista neutraalisti tuotetuksi arviointitiedoksi. Laadun subjektit (opettajat ja opiskelijat) esitetään laatutyöhön osallistettavina laadun tuottamisen välineinä.

Avainsanat: koulutuksen laatu, perusopetus, arviointi, laadunhallinta, Foucault, empty signifier

University of Tampere  
School of Social Sciences and Humanities

VÄÄTÄINEN, HANNA: Governed quality? About the nature and definitioning terms of quality in the education policy discourse

Master's thesis, 107 pages

Sociology

Supervisor: Matti Hyvärinen

April 2014

---

Quality assurance is understood as an important part of education policy in which the main goal is to raise Finnish to the most capable people in Europe measured by the indicators of education quality. It has both technical and governmental functions. Quality assurance methods as a part of diffused regime of governing are expanding from the national level into the practices of the municipal corporations and the schools. In this meaning the current regime of governance supports the commissioning of the uniform assurance techniques and models as the forms of local quality control.

In the center of this research is the question of 'quality' and the way it is formed in the discourse of education policy and through the modes of quality assurance. The research analyzes the preconditions of this discursive concept through Foucault's analytic perspective. It pays attention to the truths and legitimation of quality (rationality of government), the quality practices (technique of government) and the role of the subject in the discourse of quality. The data of the research consist of the education policy text "Perusopetuksen laatu. Erilaisia tapoja ottaa laatuksiteerit hallintaan" (Quality work in Basic education. Ways to take over the quality criteria), published by Ministry of Education and Culture. The text is an instructing publication for the municipal corporations and schools, aimed to support their self evaluation.

As a result of the research 'quality' appears as a contradictory 'empty signifier'-concept used as a tool of education policy. By using the concept it is possible to combine the rationalities and the techniques of quality, both serving the societal ambitions. Even so, the main principles behind the legislations of society level and the ideas connected to assurance practices differ from each other significantly. On one hand 'quality' is seen as an idea and reaction to the endless movement of the development of society, but on another it is about verifying the 'true' capability of the local actors reaching goals and results; systematic measurement inside the regime of assurance. Thus the education discourse gives for the forming quality two attributes: the *ideology* of continuing development and the *frames* of measurement, but says nothing about how the subjects/actors could reach those goals in practice by improving the conditions of learning. Governed 'quality' is separated from the ordinary reality of schooling, from the values of teaching and the principles of pedagogy and translated into neutrally produced assurance knowledge. The real subjects of quality (teachers and pupils) are performed as committed instruments of the production of it.

Key words: education quality, basic education, assessment, evaluation, quality assurance, governance, Foucault, empty signifier

## Sisältö

Johdanto .....	6
1. Tutkimuksen kenttä: Koulutus poliittisen hallinnan keskiöön.....	9
1.1 Suomalaisen koulutuspolitiikan lähihistoria .....	9
1.2 Hallintatavan muutos koulutuspolitiikassa .....	11
1.3 Laadunarviointi osana koulutuspoliittista hallintaa .....	14
2. Laatudiskurssin keskeiset temaattiset käsitteet .....	18
2.1 Laatu.....	19
2.1.1 Laatu koulutuspolitiikassa.....	19
2.1.2 Laadun diskursiivinen luonne .....	22
2.2 Arviointi .....	25
2.2.1 Mitä arviointi on? Arvioinnin yleisestä luonteesta .....	25
2.2.2 Arvioinnin funktio ja arviointityypit.....	27
2.2.3 Itsearviointi ja EFQM-malli.....	30
2.3 Laadunarvioinnin dilemmat .....	34
2.3.1 Universaalit mittarit .....	34
2.3.2 Arviointitiedon riippumattomuus.....	36
3. Hallinnan analytiikka sosiologisena viitekehyksenä.....	38
3.1 Hallinnan analytiikka: valtaa ilman subjektia.....	39
3.1.1 Mitä valta on?.....	39
3.1.2 Tiedon ja vallan suhde .....	41
3.2 Diskursiiviset käytännöt.....	43
3.2.1 Lausuma .....	43
3.2.2 Diskurssi.....	45
3.3 Hallinnan dispositiivi: rationaliteetit ja teknologiat.....	47

3.3.1 Dispositiivi.....	48
3.3.2 Tietokäytännöt arvioinnin teknologioina .....	49
3.4 Foucault’n analyysin taso.....	51
4. Tutkimuskysymys, aineisto ja metodi.....	54
4.1 Tutkimuskysymys .....	54
4.2 Tutkimuksen aineisto .....	55
4.2.1 Laatuksiteerit .....	57
4.2.2 Aineistona poliittinen teksti .....	59
4.3 Tutkimuksen metodologiset lähtökohdat .....	60
4.3.1 Hallinnan analytiikka metodologisena lähtökohtana .....	60
4.3.2 Diskurssit hallinnan analyysin työkaluna .....	63
5. Analyysi .....	65
5.1 Analyysin taustaa .....	65
5.2 Analyysi .....	67
5.2.1 Laadun rationaliteetti – what is to be known .....	68
5.2.2 Laadunteknologiat – what is to be done.....	82
5.2.3 Laadun subjekti .....	92
5.2.4 Yhteenveto: Ideologia, menetelmät ja tyhjä sisältö? .....	99
6. Lopuksi.....	104
Lähteet.....	108

## Johdanto

Kasvatustieteellisen teoksen kanteen on aseteltu teksti ”Laatua vai tehokkuutta?”. Sisäkansissa kerrotaan, että kysymys on muotoiltu harkiten ja tarkoituksellisen provokatiivisesti (Raivola, 2000). Mutta miksi juuri ’vai’? Eivätkö nämä kaksi mahdu samaan kategoriaan, kun puhutaan tasokkaasta koulutuksesta? Koulutusinstituution kannalta olisi elintärkeää, että näin olisi. On vaikea nähdä tilannetta, jossa tehoton koulutusjärjestelmä olisi yhteiskunnallisesti laadukas järjestelmä.

Kysymys ja sen esille tuoma vastakkainasettelu kuvastavat viimeaikaista keskustelua laadunarvioinnista. Kasvatustieteilijät ja pedagogit suhtautuvat usein kriittisesti tendenssiin, jossa koulutuksen laatua mitataan tulos- ja tehokkuuslähtöisesti (Rinne ym. 2011, 155–177). Laajeneva indikaattorituotanto herättää huolta laadun määrittymisestä markkinaliberalistisessa hengessä – ja näin ollen perinteisen kasvatuksellisen arvomaailman vastaisesti. Yhtäältä laadukas opetus perinteisin kasvatusideaaaleineen koetaan joksikin, joka ei ole mittarein tavoitettavissa ja toisaalta pelätään laatuvertailujen leimaavan kouluja, opettajia ja oppilaita puutteellisin perustein (mt., 178).

Kuitenkin olemme koulutuspoliittisesti tilanteessa, jossa laadukkaan, tuottavan ja tehokkaan koulutuksen kehittäminen on nostettu EU-tasolla prioriteettilistan kärkeen haluttaessa turvata Euroopan tietotaloudellinen menestystarina (Grek & Rinne 2011, 23). Tällöin on luontevaa ajatella, että sektoria, johon on valjastettu näissä määrin toiveita ja investointeja, halutaan myös seurata, kontrolloida ja arvioida (Kettunen & Simola 2012, 318). Tähän tarkoitukseen tarvitaan välineitä ja koordinoitu, standardisoitu järjestelmä, joka kattaa kaikki jäsenvaltiot. Haasteelliseen tehtävään on pyritty vastaamaan luomalla vertailukelpoisia indikaattoreita ja rakentamalla hallittavissa olevaa arviointijärjestelmää. On selvää, että käsiteltävän tietomäärän massiivisuus luo jo lähtökohtaisesti reunaehdot sille, millaisin menetelmin koulutuksen laatua on mielekästä mitata ja millaiseksi laatu tätä kautta määrittyy. Tämä on vain yksi validin laadunarvioinnin haasteista (Ozga ym. 2011, 91). Voidaan perustellusti yhtyä kasvattajien huoleen ja kysyä, onko opetuksen/koulutuksen laatu ylipäänsä mitattavissa? Miten toimivinkaan indikaattori voisi tavoittaa ne elementit, joiden myötävaikutuksesta oppilas on vielä pakollisen peruskoulupolkunsa päässäkin motivoitunut ja tiedonjanoinen elinikäinen oppija?

Tutkin pro gradu tutkielmassani perusopetuksen ’laadun’ muodostumista nykyisessä laadunarvioinnin koulutuspoliittisessa diskurssissa. Kiinnostuksen kohteena on, mitä ’laadun’ on mahdollista olla ja mitä ei: millaista ’laatua’ laadunarvioinnilla etsitään ja millaisin menetelmin tämä tehdään. Tutkimuksen näkökulma tutkittavaan ilmiöön muotoutuu hallinnan analytiikan lävitse.

Laadun tuottaminen nähdään osana koulutuspoliittisia pyrkimyksiä ohjata laadunarviointikulttuurin kehitystä. Keskeisiä käsitteitä ovat laadun ympärille muotoutuva rationaliteetti ja sitä tukevat käytännön teknologiat.

Tutkimuksen aineisto on vuonna 2013 julkaistu koulutuspoliittinen tekstiaineisto, jolla hallinnon taholta pyritään tukemaan uusien laadunarviointikäytänteiden käyttöönottoa kunnissa ja kouluissa. Tutkimuksessa analysoidaan laadun diskursiivista muotoutumista aineistossa seuraavista lähtökohdista:

- a) Laadun määrittäminen nähdään historiallisena, hajautuneena prosessina – ei selvärajaisena, tavoitettavana objektina
- b) Laadun määrittymistä tarkastellaan tieto- ja hallintakäytänteiden ja lausumien suhdeverkostossa – ei institutionaalisten rakenteiden tai toimijuuden konkretiassa.
- c) Laatu on diskursiivisesti määrittyvää eli se määrittyy sidoksissa ilmenemisyhteytensä eikä täten palaudu itsenäiseksi, osoitettavaksi ominaisuudeksi.

(Foucault'n 2005 pohjalta)

Näin kysymykseen laadusta pyritään vastaamaan sellaisella sosiologisella tasolla, jolla pelkän rakenteellisten epäkohtien erittelyn sijaan pyritään ymmärtämään laadun muotoutumisalueen reunaehdoja, ristiriitoja ja yhteyksiä yhteiskuntaan osana laajempaa koulutuspoliittista kenttää. Kun laatua analysoidaan käsitteen toiminnan ja sille luotujen/muotoutuneiden reunaehtojen tasolla, on mahdollista ymmärtää laadun määrittymisen prosessia ja vapauttaa analyysi hedelmättömästä toimijoiden vastakkainasettelusta sekä markkinapakotteisuus vastaan kasvatusihanteet-asetelmasta. Vaikka koulutuksen laatua on tutkittu hallinnan analyttisessä perinteessä, painopiste on lähinnä ollut arviointitapojen ja uusliberalismin kritiikissä (Peters ym., 2009). Laadun diskursiivista 'hahmoa' ja rakentumista hallinnallisen funktiona kautta ei sen sijaan ole tutkittu.

Tarkastelussa ei ole oleellista, kenellä on enemmän valtaa määritellä laadunarvioinnin käytäntöjä suhteessa johonkin toiseen (perinteinen A:n valta suhteessa B:hen), vaan se, kuinka koulutuspoliittinen käsitys laadusta muovautuu siinä hallinnallisessa prosessissa, jossa laatua määritellään tietokäytäntöjensä kautta. Näiden erilaisten diskursiivisten käytäntöjen hahmottaminen antaa välineitä pohtia laadunarvioinnin funktiota ja laadun muotoutumisen reunaehdoja vallitsevassa laadunarvioinnin eetosessa. Tilanteessa, jossa kasvatuksen ideaalit ja uusi hallinta- ja laadunarviointikulttuuri kohtaavat, koulutuspoliittinen diskurssi vaatii uudistumista ja uudelleenmuotoiluja. Kasvatuksen puheavaruus perinteisiin nojaavana, erityiseksi ja omalakisiksi

koettuna, asettuu tietotaloudellisia käytänteitä ja intressejä vasten. Jotta olisi mahdollista rakentaa yhteistä kieltä kasvattajien ja laatuindikaattorien välille, ja sitä kautta toimivaa koulutuspolitiikkaa, jossa laatu ja tehokkuus mahtuvat samaan lauseeseen, on relevanttia analysoida laadun määrittymistä 'laatuilmion' tasolla pikemmin kuin toimijoiden välisistä valta-asemista käsin.

Tutkimukseni yhteiskunnallinen perustelu rakentuu kahtaalta: ensinnäkin koulutuksesta ollaan kasvattamassa tietoperusteisen kilpailukyky-yhteiskunnan suurinta myyntivalttia niin kansallisella kuin Euroopan Union tasolla (Rinne ym. 2000, 36). Koulutusjärjestelmän laatu ja toimivuus ovat tuon tietotalouden elinehto. Tästä johtuen koulutukseen suunnataan hallinnon taholta taloudellisia resursseja, systemaattista laadunarviointia ja seurantaakin enemmän kuin koskaan aiemmin (Lawn & Segerholm 2011, 39). Toisekseen, ja seurauksena tästä, laadunarviointikulttuuria ajetaan tällä hetkellä sisään paikallistason toimijoille (kunnat ja koulut) kokonaisvaltaisena toimintamallina. Aineistoni toimii yhtenä esimerkkinä tästä. Koulutuksen arviointia pyritään yhtenäistämään ja systematisoimaan sekä arviointikäytänteiden että hallinnollisen rakenteen osalta. Uusi valtakunnallinen virasto, Koulutuksen arviointikeskus, aloittaa toimintansa vuonna 2014 (HS/Kotimaa 10.03.2014). Vallitsevassa tilanteessa on tärkeää arvioida kriittisesti, millaista laatua laadunarvioinnilla pystytään ja pyritään tuottamaan.



# 1. Tutkimuksen kenttä: Koulutus poliittisen hallinnan keskiöön

Hallituksen tavoitteena on nostaa suomalaiset maailman osaavimmaksi kansaksi vuoteen 2020 mennessä. Tavoitteena on, että Suomi sijoittuu tuolloin OECD-maiden kärkijoukkoon keskeisissä nuorten ja aikuisten osaamisvertailuissa, koulupudokkaiden vähyydessä sekä nuorten ja työikäisten korkea-asteen koulutuksen suorittaneiden väestöosuudessa. (OKM 2012a, 5)

Tämän luvun tarkoituksena on hahmottaa tutkimuksen varsinaiselle aiheelle eli koulutuspoliittisesti konstruoidulle 'laadulle' historiallista taustaa. Tämä on tärkeää, jotta voimme arvioida paremmin nykyistä tilannetta ja suuntaa sekä paikantaa 'laatuilmion' koulutuskenttään. Käyn aluksi läpi suomalaisen koulutuspolitiikan lähihistorian kehityslinjoja yleisellä tasolla. Tämän jälkeen tarkastelen noiden historiallisten muutosten vaikutusta koulutuksen hallintaan, ja lopuksi kuvaan tutkimuksen aihepiirin eli laadunarvioinnin roolia osana koulutuspoliittista hallintaa.

## 1.1 Suomalaisen koulutuspolitiikan lähihistoria

Koulutuksen merkityksen kasvaminen niin kansallisena puheenaiheena kuin kansainvälisenä kilpailuvalttinakin, alkoi laajamittaisesti sotien jälkeisessä tilanteessa, jossa suuret ikäluokat olivat 1950-luvun lopussa aloittamassa koulutiensä ja siirtymässä sitä kautta työelämään (Kettunen, Jalava, Simola & Varjo 2012, 25–26). Sotien jälkeen vahvistui ajatus siitä, että kristillisellä ja isänmaallisella kasvatuksella rakennetaan suomalaista kansakuntaa. Myös maaseudun alempien sosiaaliluokkien sivistäminen nähtiin välttämättömäksi edellytykseksi teollistuvan ja modernisoituvan yhteiskunnan kehitykselle. Tuolloin laadukas koulutus tarkoitti siveellisten, käytännöllisesti taitavien ja ahkerien ihmisten kasvattamista. Paitsi sivistystä, lapsille opetettiin myös vahvasti ajanmukaisten arvojen ja ideologioiden määrittämää hyvää elämäntapaa ja kurinalaisuutta. (Koski 2001, 23–25.)

Vielä 60-luvun alussa valtaosa väestöstä oli käynyt korkeintaan kansakoulun. Neljän kansakouluvuoden jälkeen oli mahdollista pyrkiä oppikouluun, jotka olivat yksityisiä ja maksullisia. (Antikainen, Rinne & Koski 2006, 109; Kettunen ym. 2012, 25–26.) Väestörakenteen muutoksen lisäksi koulutusjärjestelmän tulevaan suuntaan vaikutti maa- ja metsätaloustöiden väheneminen ja kouluttamattoman maaseutuväestön siirtyminen kaupunkeihin. Jo tällöin koulutusongelman

ratkaiseminen ja inhimillisen pääoman hyödyntäminen koettiin myös kansainväliseksi kilpailukykykysymykseksi (Kettunen ym. 2012, 26). Koulutuksen yhteys elinkeino-, alue- ja luokkarakenteiden muutoksiin ja taloudelliseen kehitykseen tuli poliittisesti näkyväksi. Investoiminen koulutukseen koettiin jo tuolloin kansataloudellisesti kannattavana.

Sodanjälkeisen ajan henki tuki tasa-arvoa ja kaikille yhteisiä menestymisen mahdollisuuksia. Nämä demokratian ja tasa-arvon ihanteet vaikuttivat myös koulutuspolitiikkaan. (mt., 39.) Niinpä ensimmäisen kerran yhtenäistä kahdeksanvuotista oppivelvollisuuskoulua ehdotettiin vuonna 1948. Lopullisesti eduskunta äänesti 'kyllä' vuonna 1963 ja lainvoiman uuden koulutusjärjestelmän perusteet saivat viittä vuotta myöhemmin. Niissä korostui tiukka valtio- ja keskushallintokeskeisyys hyvinvointivaltion rakennusmallin mukaisesti. Lisäksi ajateltiin koulutuksen sisällöllisen ja rakenteellisen yhtenäisyyden tukevan tasa-arvon toteutumisen tavoitteita parhaiten (mt., 39). 1970-luvulle tultaessa oltiin öljykriisin jälkimainingeissa huolissaan teollisuuden ja teknologian suorituskyvystä, mikä heijastui myös koulutuskysymyksiin. Suomen työnantajain keskusliitto (STK) perusti koulutuspoliittisen valiokuntansa 1981 ja Teollisuuden koulutusvaliokunta puolsi uusliberalistista oppimisen funktiota vaatien koulujen tulosvastuullisuutta ja vertailukelpoisia kansallisia päättökokeita sekä koulujen rankinglistoja. (mt., 45–50.)

90-luvulla koulutuspoliittinen keskustelu kääntyi tasa-arvon tavoittelusta teollisuuden ja työelämän tarpeiden tunnistamiseen ja retoriikkaan ilmaantui 'kansallinen me' pärjäämässä markkinavoimien vaatimuksille ja kansainväliselle kilpailulle. Suomalaista koulutuksen historiaa tarkastellessaan Kettunen kumppaneineen näkeekin, että tämä 'kansallisen kilpailukyky-yhteisön' rakentaminen ja käyttäminen poliittisena legitimoijana on vaikuttanut siirtymään tasa-arvoa ja demokratiaa korostavasta koulunäkemyksestä markkinaliberalistisempaan suuntaan, kohti erinomaisuutta ja erillisyyttä. Markkinaliberalistisen retoriikan huipentumana voidaan heidän mukaansa pitää Opetushallituksen vuonna 1992 antamaa ehdotusta opetustoimen lähtökohdaksi. Ehdotuksen termistö muodostui joustavuuden, yksilöllisyyden, hajauttamisen, asiakaslähtöisyyden ja tuloksellisuuden käsitteillä. 90-luvun lama kuitenkin hillitsi näiden uudistusten läpiviemistä. (mt., 45–50.)

2000-luvulla koulutuksesta on tullut yksi politiikan pääteemoista niin kansallisesti kuin kansainvälisestikin. Koulutuspuheessa voidaan toistuvasti kuulla perusteluja, joissa koulutus tulee valjastaa suomalaisen kilpailukyvyn takaajaksi (OPM 2007a, 9; OPM 2007b, 10). Koulutusta tarjotaan reseptiksi kansallisen tuottavuuden ja tuloksellisuuden takaamiseksi ja siihen investoitavat voimavarat halutaan hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti (Ball 2013, 3-5; Välijärvi 2008, 32). Poliittista ja hallinnollista aktiivisuutta koulutuksen ympärillä viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana Euroopassa on luonnehdittu jopa ennennäkemättömäksi (Ball 2013, 3). Tälle on useita syitä,

jotka liittyvät taloudelliseen kehitykseen, tuotantotapojen muutokseen (siirtyminen teollisesta tuotannosta tietotalouteen), globalisaatioon ja tiedonvälitystekniikoiden kehittymiseen sekä poliittiseen eetokseen ja ajan henkeen (vapaa demokratia, individualismi). Tavarantoiminnan siirtyessä Kiinaan ja kolmannen maailman maihin, Eurooppa ja läntinen maailma paitsi tietoisesti panostaa, on myös pakotettu suuntaamaan taloudellisen tuotantonsa painopistettä tieto- ja teknologiaperustaiseen kehitykseen. Näin paine väestön koulutustason lisäämiseksi, elinikäisen oppijuuden omaksumiseksi ja innovaatioiden syntyvyyden lisäämiseksi kasvaa. Globalisaation ja EU:n vaikutuksesta koulutuskysymykset ja koulutuksen ohjaus eivät ole enää vain kansallinen kysymys, vaan esimerkiksi OECD:n tuottamat koulutustasovertailut vaikuttavat maiden koulutusta koskevaan päätöksentekoon. Myös koulutuksen rakenteita ja arviointikäytänteitä yhdenmukaistetaan, jotta koulutuskehityksen vertailtavuus ja seuranta yli maaraajojen mahdollistuisi.

Kasvatustieteen piirissä ollaan 2000-luvulla oltu huolissaan globalisaation myötä suomalaisen talous- ja yhteiskuntapolitiikkaan kulkeutuneesta uusliberalistisesta ideologiasta, jonka on koettu tulleen koulutuksenkin piiriin välttämättömänä ja itsestäänselvänä vaihtoehtona (Vuorikoski & Väisänen 2010). Uutta koulutusta koskevaa moraalista ajattelu- ja puhetapaa on kuvattu jopa siirtymäksi koululaitoksesta koulumarkkinoihin (Ahonen 2003, 195–199). Ideologian on koettu murtaneen hyvinvointivaltion rakentamiskaudella kukoistaneen keskusjohtoisen normijärjestelmän ja tuoneen markkina-ajattelun yhteiskunnallisen palvelujärjestelmän perustaksi. Tämän suunnanmuutoksen on nähty johtaneen myös koulutuspoliittisen vallankäytön muutokseen sekä julkisjohtamisen mallin ja siihen liittyvien hallinnan teknologioiden käyttöönottoon. (mt.)

Uusliberalistisessa ideologiassa yhdistyvät poliittinen ja taloudellinen liberalismi ja neoklassiset talousteoriat (Peters 2009, xxvii; Dean 2010, 71). Sen lähtökohtina ovat vapaa yksilö, vapaa yhteiskunta ja vapaat markkinat. Ideologian piirissä koulutuksenkin tulisi perustua valinnan vapauksille, normien purkamiselle ja avoimelle kilpailulle. Kyseinen vapaus yhdistettynä kansallisen ja ylikansallisen painopisteen siirtymiseen tietotalouden aikakaudelle tuottaa koulutuspoliittisesti haastavan tilanteen. Mitä enemmän koulutukseen kohdistetaan resursseja, sitä enemmän sitä tahdotaan seurata, valvoa, tehostaa ja kontrolloida. Kuitenkin tämän tulisi tapahtua uusliberalistisen hengen mukaisesti ilman normatiivisia pakkoja, vapaassa järjestelmässä.

## 1.2 Hallintatavan muutos koulutuspolitiikassa

Kuten edellä on esitelty, koulutuspoliittisen kenttä ei rakennu muusta yhteiskunnasta irrallaan, vaan muuttuu toimijoineen ja rakenteineen vuorovaikutuksessa muun yhteiskunnan ja sen toimijoiden kanssa (Kaisto & Pyykkänen 2010, 14). Koulutuspolitiikalla voidaan ymmärtää kaikkia niitä toimenpiteitä ja pyrkimyksiä, joilla julkinen valta ja yhteiskunnalliset toimijaryhmät pyrkivät vaikuttamaan koulutuksen kehittymiseen. Tärkein koulutuspoliittinen muotoilija Suomessa on valtion keskushallinto, koska vain sillä on oikeus asettaa koulutuksen kehittämistä koskevia normeja. Näin ollen Suomi lukeutuu koulutuksen osalta keskitetyn lainsäädännön maihin. (Lampinen 2003, 11. ) Yhtenäistä peruskoulujärjestelmää ja hyvinvointivaltiota rakennettaessa valta oli kuitenkin toisella tavoin keskitettyä kuin 2000-luvulla, koska tuolloin valtiovalan nähtiin parhaiten takaavan kansalaisille yhtäläiset mahdollisuudet ja tasa-arvon ja toimivan erilaisten luokkaetuja ajavien ryhmien yläpuolella. Peruskoulu-uudistuksen myötä valtiokeskeisyys oli huipussaan 1960-luvulla, jolloin keskusjohtoinen suunnittelu ja normiohjaus ulottuivat tarkoin määritellysti aina koulun käytäntöihin asti. Kansallisella tasolla laadittu opetussuunnitelma ohjasi toimintaa voimakkaasti. (Ahonen 2003, 109–156.)

Valtionhallinnon sisällä koulutuskysymykset sen sijaan olivat vielä 1960-luvun alussa jakautuneet useiden eri ministeriöiden kesken. Vain kansa- ja oppikouluilla oli valtakunnallinen keskusvirasto, kouluhallitus. Valtiollinen vallankäyttö pyrittiin sitomaan lakiin ja valtion toimivallan ja yksilön toimintavapauksien välille piirrettiin selkeää rajaa (Jalava, Simola & Varjo 2012, 70). Tämä juonsi suurelta osin toisen maailmansodan vaikutuksista. Valtiovalta oli tuolloin pakotettu säännöstelykontrolliin ja yksityisen sektorin kurissapitoon. Kapitalistisen talouden itsekorjautuvuuteen ei 1930-luvun laman ja sodan jälkeen uskottu, vaan uudistuksiin ja jälleenrakennukseen tähdättiin ohjatuilla uudistuksilla, yhteisön eduista huolehtien (mt., 71). Koulutuksen piirissä valtiojohtoinen suunnittelu ja hallinnon keskittäminen etenivät aluksi hitaasti, koska vähät varat suunnattiin maan nostamiseksi jaloilleen. Hallinto perustui komitealaitoksen toiminnalle, jossa komiteoita perustettiin aina kulloisenkin tarpeen ja painopisteen mukaan valmistelemaan uudistuksia. Monimutkaisesta ja -tahoisesta komiteakäytännöstä luovuttiin vuonna 1966, kun koulutuspoliittiset toimielimet keskitettiin opetusministeriön alaisuuteen (mt., 72) .

Erityisesti suomalaisen koulutuksen hallintaan on vaikuttanut 1990-luvun laman yhteydessä toteutettu säännösten ja keskusjohtoisuuden purku sekä hallinnon hajauttaminen. Suunnitellut mittavat muutokset tehokkuuden lisäämiseksi jäivät toteutumatta, kun heikko taloudellinen tilanne osaltaan pakotti siirtämään koulutuksen säätelyn vastuuta kunnille ja luottamaan siihen, että kunnat karsivat myös koulutuksen menoja tarpeen mukaan. Tämä johti poikkeuksellisen voimakkaaseen kunnalliseen itsehallintoon koulutuksen osalta ja kansainvälisesti tarkasteltuna suomalainen

peruskoulu muuttui vajaassa vuosikymmenessä yhdestä Euroopan keskusjohdetuimmasta yhdeksi kaikkein hajautetuimmista. (Rinne, Simola, Mäkinen-Streng, Silmäri-Salo & Varjo 2011, 53.) Koulujärjestelmän keskusjohtoisen normiohjauksen väljentymistä säesti uudenlaisen kontrollimekanismin, arviointijärjestelmän, pystyttäminen 1990-luvun alusta lähtien. Arviointi, josta uusliberalismin kaudella on tullut itsestään selvä osa politiikkaa ja hallintaa (Vedung 2003), valjastettiin poliittis-hallinnollisen ohjauksen ja taloudellisen päätöksenteon tueksi palvelemaan julkisen sektorin tulostavasti ja läpinäkyvyyden lisäämisen tarvetta. Näin tasa-arvoa korostavasta, erilaisiin lupamenettelyihin perustuvasta normatiivisesta koulutuspoliittisesta sääntelykulttuurista on siirrytty kohti desentralisoitua, yksilöllisten valintojen avulla ohjautuvaa ja arvioinnin kautta kontrolloitavaa järjestelmää (Varjo 2007, 60).

Muutoksen hahmottaminen on hankalaa osin siitä syystä, että uusliberalistinen koulutuspolitiikka on tuotu tänne pienten askelten politiikalla eikä se ole, ainakaan vielä, yhtä kokonaisvaltaista kuin ideologian angloamerikkalaisissa mallimaissa. Tämä näkyy myös varovaisuutena talouspoliittisen retoriikan käytössä koulutuspolitiikassa. (Välijärvi 2008.) Arviointijärjestelmä on Yhdysvaltoja ja Iso-Britanniaa kevyempi ja myös asiakkuusajattelu on ollut maltillista. Lisäksi suomalainen päättäjä-, rehtori- ja opettajakunta ainakin toistaiseksi tuntuu karsastavan ranking-listoja ja kilpailuasetelman luomista koulujen välillä (Rinne ym. 2011). Toisaalta suomalaisten opettajien keskuudessa pyrkimystä kollektiiviseen keskusteluun koulutuspolitiikan suunnasta ja sen uudelleen muotoilun mahdollisuuksista on tutkijoiden mukaan esiintynyt vain vähän (Vuorikoski & Räisänen 2010). Jos kritiikkiä on tuotu esiin, se on kohdistunut lähinnä koulutuspolitiikan käytännöllisiin ilmentymiin, kuten resurssien suuntaamiseen ja pienten koulujen lakkauttamispäätöksiin. Aivan viime aikoina yhteiskunnallinen pohdinta nykypolitiikan ideologisesta arvomaailmasta on kuitenkin herännyt. Muun muassa Opetusalan ammattijärjestön (OAJ) koulutusjohtaja kyseenalaisti taannoin vahvasti tuloksellisuusrahoitusmallin sovellettavuuden lukiokoulutukseen todeten, että tuloksellisuuspainotus ohjaa toimintaa arvaamattomaan ja väärään suuntaan, muun muassa erottamaan opiskelijat, jotka eivät valmistu määräajassa. Hän kaipasi määrittelyä laadusta ja totesi, ettei pelkkä oppimistulosten mittaaminen tuloksellisuusnäkökulmasta anna siitä riittävää kuvaa (HS 24.3.2014).

On esitetty, että arviointi on pitkälle korvannut lainsäädäntöön ja ideologiaan perustuvia ohjausmuotoja koulutuksen hallinnassa (Rinne ym. 2011, 13). Tämän ei tarvitse tarkoittaa, että valtiovallan ote olisi irronnut koulutuksen sääntelystä, vaan se voidaan tulkita myös merkiksi siitä, että hallinnan muodot ovat muuttaneet muotoaan ja tulleet vaikeammiksi havaittaviksi. Kyse on moninkertaisesta hallinnasta, monenlaisten hallinnan tekniikoiden yhdistelmästä. Muun muassa Vuorikosken ja Räisäsen mukaan arviointikulttuuri tukee uudenlaista, hajautettua koulutuksen

hallintaa, joka standardoinnin ja indikaattoreiden määrittelemien tavoitteiden kautta normittaa koulutuksen suuntaa sisältä, arviointikäytänteistä käsin (Vuorikoski & Räisänen 2010). Tämä voi johtaa paitsi yllättäviin yhteiskunnallisiin seurauksiin, myös järjestelmän sisäisiin ristiriitoihin. Hallinnan näkökulmasta tarkasteltuna hajautettu hallinta ja nykyinen arviointikulttuuri voivat jopa kääntyä julkilausuttuja tavoitteitaan vastaan, sillä jos ohjaavasta arviointipolitiikasta siirrytään politiikan tekemiseen arviointien kautta, arviointijärjestelmästä voi muodostua vastaavanlainen normatiivinen pakko kuin mistä alun perin pyrittiin hajauttamalla eroon (vrt. Raivola 2002, 16; Foucault 1980, 11–96). Laadunarvioinnin luonnollistuesssa osaksi hajautettua hallinnan tapaa, koulutuspoliittisesta laatudiskurssista tulee osa valtakansallista. Siksi ei ole yhäentekevää, mikä mielletään laaduksi ja mikä ei. Tarvitaan koulutussosiologista tutkimusta laadusta ja laadunarvioinnista, ei ainoastaan tutkimusta arviointia varten (Rinne ym. 2011, 48).

### 1.3 Laadunarviointi osana koulutuspoliittista hallintaa

Koulutuksen laadunarviointi laajassa merkityksessä löytää tutkijoiden mukaan historialliset juurensa modernismista (Lundgren 2002, 193) sekä lähempää poliittisen demokratian ja teollisen kapitalismin noususta 1900-luvulla (Broadfoot 2013, 15). Lundgren kuvaa arviointikulttuurin syntyhetkiä suhteessa valinnan vapauden lisääntymiseen:

Uudenaikainen arviointi on suoraan modernismin peruja (...) Modernisaatio oli vapautumista tradition kahleista, siirtymistä traditioiden luomasta kyseenalaistamattomasta todellisuudesta uuteen sosiaaliseen kontekstiin, missä asioita ei enää pidetty itsestään selvinä ja missä muutokset olivat mahdollisia. Modernisaatio oli siirtymistä itsestäänselvyydestä valinnanvapauteen. (House 1980, sit. Lundgren 2002, 193.)

Tarkastelutavassa ilmenee arvioinnin käsitteen ja käytännön kontekstisidonnaisuus sekä sidokset siihen ympäröivään yhteiskuntaan, jossa käsite herää elämään ja saa merkityksen. Vaikka arviointia on ollut olemassa aina, nyt sillä on aivan erityinen hallinnallinen funktionsa. Laadunarvioinnille on ollut ajassamme tilausta: ”Missään muussa arviointitekniikassa ei ole niin onnistuneesti yhdistynyt kaksi teollisen yhteiskunnan oikeuttamisen ideologiaa: liberaali, demokraattinen vapaan kilpailun periaate ja usko tieteelliseen kehitykseen” (Broadfoot 2013, 16–17).

Suomalainen arviointikulttuuri on edennyt kansakoulunaikaisista tarkastuksista 2000-luvun arviointineuvostoon. Opetus on ollut kontrollin kohteena keskiajalta lähtien, jolloin koulutuksen

valvontavastuu oli kirkolla. Keskushallinnon elimille tarjoutui ensikertaa mahdollisuus opetuksen jatkuvaan seurantaan vuonna 1841, josta lähtien tuomiokapitulien tuli vuosittain jättää senaatille selonteko koulujen tilasta. Vuonna 1866 kansakoulujen ylitarkastajan tehtävän oli ”tarkastaa niin monta maan kansakouluista kuin ennättää, voipi ja tarpeelliseksi nähdään” (Rinne ym. 2011, 14). Sittemmin, opetustoimen maallistuessa tarkastuksia toimittivat lääninhallitusten alaiset koulutoimentarkastajat aina kouluhallinnon hajauttamisaaltoon saakka 1980-luvun lopulla. Tarkastajat tuottivat raporttinsa esseemuotoisina ja yhteismitattomina kertomuksina, mikä vaikeutti tiedon systemaattista hyödyntämistä. Koulujen tarkastusjärjestelmä purettiin asteittain vuodesta 1988 lähtien niin sanotun ensimmäisen hallinnon hajauttimasaallon yhteydessä. (mt., 16.)

1860-luvulta 1960-luvulle arvioinnin tarkoituksena oli kategorioida, valikoida, valita ja erotella opiskelijoita. Valikointi tapahtui pienen eliittijoukon suorittamana, koski pientä eliittijoukkoa ja oli suunnattu pienelle eliittijoukolle. Sittemmin arvioinnin fokus ja funktio on muuttunut. Nyt pyritään kouluttamaan massoja niin pitkälle kuin mahdollista. Arviointi koskee kaikkia ja sitä tuotetaan koko systeemille, osana inhimillisen pääoman kehitystä. Koulutuksesta on tullut taloudellinen sijoutus, niin yksilöllisesti kuin hallinnollisestikin. Arviointiprosesseilta ja käytännöiltä odotetaan enemmän kuin koskaan aiemmin ja arvioinnin tehtäväkenttä on laajentunut kattamaan koko koulutussektorin aina oppilaiden, opettajien ja koulujen arvioinneista kansallisten koulutussysteemien laadun vertailuun saakka (Torrance 2013, 2–3.) Suomi on osallistunut aktiivisesti kansainväliseen arviointiin (OECD) ja sen kehittämiseen, ja toisaalta arviointeja on siirretty myös paikallisen tason toimijoille itsearviointien muodossa. Kansallisia arviointeja on toteutettu muun muassa Opetushallituksen, lääninhallitusten, Koulutuksen arviointineuvoston, Kuntaliiton, Talouden tarkastusviraston ja koulutuksen järjestäjien ja oppilaitosten toimesta. (Varjo, Simola, Rinne, Pitkänen & Kauko 2011, 277.) Ongelmana kuitenkin on ollut, että ”seuranta siitä, miten tehdyt arvionnit vaikuttavat arvioitujen toimintaan ja koulutuksen kehittämiseen, puuttuu” (SiVM 11/2002, sit. mt., 278). Vaikka laki velvoittaa arvioimaan, tämän velvollisuuden täytäntöönpanoa käytännössä ei kuitenkaan ole tarkoin määritelty, mistä johtuen kunta- ja koulutason arviointikäytännöt ovat vaihdelleet merkittävästi.

Lakiin perustuva *arviointivelvoite* kirjattiin ensimmäistä kertaa perusopetuslakiin vuonna 1998 ja tässä yhteydessä velvoite kohdistettiin koulutusjärjestelmämme kaikille tasoille: kansalliselle, paikalliselle ja koulutasolle (Perusopetuslaki 1998, 628–633). Keskushallinnon tasolla arvioinnin suuntaviivoja määrittää ja seurannasta vastaa Opetus- ja kulttuuriministeriö, joka laatii kansallisen koulutuksen arviointisuunnitelman. Lähimmät ministeriön yhteistyötahot ovat Opetushallitus sekä Koulutuksen arviointineuvosto. Ministeriön alaisuudessa Opetushallitus on perinteisesti vastannut

kansallisen tason arviointitoiminnan organisoinnista, mutta Koulutuksen arviointineuvoston perustamisen jälkeen (2003) sen vastuualueeksi on selkeytetty koulutuksen kehittämisen, järjestämisen, tuloksellisuuden ja oppimistulosten kansallisen seuranta (OPM 2007, 26; OKM 2013a). Arviointineuvoston rooli puolestaan on toimia Opetus- ja kulttuuriministeriön yhteydessä *riippumattomana* asiantuntijaelimenä. Sen tehtävä on avustaa ministeriötä ja tukea koulutuksen järjestäjiä koulutuksen arviointia koskevissa asioissa, järjestää koulutukseen ja koulutuksen järjestäjien toimintaan liittyviä ulkopuolisia arviointeja, kehittää koulutuksen ulkopuolista arviointia ja osallistua kansainväliseen arviointitoimintaa koskevaan yhteistyöhön. (OKM 2012b, 7.) Koulutuksen laadunarviointia keskitetään, tehostetaan ja tiivistetään vuonna 2014, kun uusi kansallinen virasto, Koulutuksen arviointikeskus aloittaa toimintansa. Koulutuksen arviointineuvoston myötä ”koulutuksen arviointia koskevat keskeiset tehtävät ja osaaminen kootaan selkeämmäksi, tehokkaammaksi ja vaikuttavammaksi kokonaisuudeksi. Toimintojen yhteen kokoamisella saavutetaan synergiaetuja sekä vahvistetaan arviointitoiminnan *riippumatonta ja itsenäistä asemaa*.” (mt., 10.) Kansallisen koulutuksen arviointikeskuksen alle kootaan Koulutuksen arviointineuvoston, Korkeakoulujen arviointineuvoston ja Opetushallituksen toiminnot.

Alueellisella tasolla koulutuksen arvioinnista vastaavat aluehallintovirastot (läänihallitukset), jotka seuraavat, valvovat ja arvioivat peruspalvelujen saatavuuden lain mukaista ja yhdenvertaista toteutumista. Kunta- ja koulutason arviointitoiminnasta vastaavat kunnat ja koulut itse, siten että arviointivelvoite toteutuu. Paikallisten arviointien on täten pohjauduttava kansallisiin tavoitteisiin. Nämä tavoitteet on vuodesta 2009 asti muotoiltu niin sanotuiksi *Laatukriteereiksi*, joita ministeriö suosittelee arvioinneissa seuraamaan. Samoin suositellaan yhtenäisten arviointimallien kuten EFQM-laatupakintomallin (The European Foundation of Quality Management) hyödyntämistä. Ministeriö linjaa, että paikallistason arvioinnin tulisi kohdistua muun muassa koulutuksen saavutettavuuteen, oppilaitosten taloudellisuuteen, kunnan koulutus- tai sivistyspoliittisten linjausten toteutumiseen ja oppilaitosten välisiin eroihin. Oppilaitoksissa arvioinnin kohteina tulisi olla tavoitteiden saavuttaminen, pedagogisten ja opetussuunnitelmallisten uudistusten läpivieminen ja resurssien käyttö (OPM 2013a).

Edellä mainittujen tahojen lisäksi koulutuksen arvioinnin kentällä toimii kirjava joukko arviointeja toteuttavia tahoja, kuten Tilastokeskus, Helsingin yliopiston koulutuksen arviointikeskus ja Jyväskylän yliopiston koulutuksen tutkimuslaitos. Nämä tahot toteuttavat kansallisten arviointien lisäksi kansainvälisiä arviointi- ja seurantatutkimuksia. Vuosien 2012-2015 arviointisuunnitelmakaudella näitä ovat esimerkiksi OECD:n organisoimat PISA-, PIAAC-, TALIS- ja AHELO- hankkeet (OPM 2012b, 13-14).



Vaikka suomalainen koulutuspolitiikka on omaksunut runsaasti eurooppalaisia vaikutteita osana EU:n yleistä koulutuksen kehittämisen tendenssiä ja OECD:n arviointikulttuuria, arviointipolitiikassamme on vertailututkimuksen perusteella eräitä laadunarvioinnin hallinnollisen roolin ja tämän tutkimuksen kannalta oleellisia erityispiirteitä (Eurydice 2008):

- i) kouluihin ei kohdistu keskushallinnon suoraa arviointitoimintaa, eli koulutarkastajajärjestelmää ei ole,
  - ii) opettajiin ei kohdistu keskus- tai paikallishallinnon arviointitoimintaa, jolloin opettajia arvioivat lähinnä rehtorit,
  - iii) koulutuksen järjestäjän (kunnan) asema on keskeinen,
  - iiiv) Koulutusjärjestelmään ei kohdistu organisoitua arviointia alhaalta ylös, toteuttajataholta (koulut ja opettajat) keskushallinnolle,
  - v) koulujen itsearviointivelvoitetta ei ole selkeästi muotoiltu, joten käytännön toteutukset vaihtelevat.
- (ks. Rinne ym. 2011, 56–57)

Koska valtion hallinnollinen kontrolli on tällä tavoin väljää, on ymmärrettävää, että arviontijärjestelmiä kehitetään kansainvälisen, kansallisen ja paikallisen tason tarpeisiin, ja koulutusjärjestelmän toiminta rakentuu entistä selvemmin arviointien tuloksille. (Väljärvi 2008.) Ajatellen vallitsevaa tilannetta, jossa arviointi on lakisääteistä, mutta varsinaiset arviointikäytännöt suositusten varassa, tämänkin tutkimuksen aineistolle, – jossa ohjeistetaan, kuinka laatukriteerit tulisi ottaa käytäntöön – on perusteltua tilausta. Tulkitsen, että kyseinen käytäntöjä koskeva ohjeistus on noussut tilanteesta, jossa pelkkä arviointikriteeristö ei ole ollut riittävä keino vakiinnuttaa jatkuvan arvioinnin toimintamallia kattavasti koko maan koulutoimeen. Näin todettiin myös selvityksessä koulutuksen paikallisen tason arvioinnin tilasta (Rajanen 2000), jonka perusteella koulutuksen arvioinnilla ei voitu todeta olleen vakiintunutta asemaa paikallisessa päätöksenteossa. Selvityksessä todetaan muun muassa, etteivät koulutuksen järjestäjät ja ylläpitäjät ole vielä läheskään kaikissa kunnissa ”tiedostaneet koulutuksen arvioinnin merkitystä, mikä osittain heijastuu välinpitämättömyytenä” (mt., 88). Neljä vuotta myöhemmin, eli viisi vuotta laadunarvioinnin kriteerien julkaisemisen jälkeen, edelleen vain kolmella neljästä kunnasta oli käytössään jonkinlainen arviointijärjestelmä (Löfström, Metsämuuronen, Saario & Stenvall 2005, 54). Näistä 70 prosentilla

hyödynnettävä järjestelmä oli oma sovellus tai mallien yhdistelmä, mikä käytännössä saattoi tarkoittaa mitä tahansa (ibid.). Karrikoidusti ilmaisten arviointikriteeristö olisi voinut jäädä pelkäksi suositukseksi tai kenties sen myötä olisi laadittu kirjavia, pintapuolisia arviointisuunnitelmia lähinnä osoitukseksi siitä, että suunnitelmia on tehty. Tämän tutkimuksen aineisto, *Perusopetuksen laatutyö. Tapoja ottaa laatukriteerit hallintaan*, on yksi yritys hallinnon taholta vahvistaa laatukriteerien vakiintumista.

Yleisesti suomalaisen koulutusarvioinnin suunnasta Opetus- ja kulttuuriministeriö on linjannut seuraavaa:

Opetus- ja kulttuuriministeriö on tänään päättänyt koulutuksen arviointisuunnitelmasta vuosille 2012–2015. Hallitusohjelman mukaan *koulutusta koskevaa arviointitoimintaa vahvistetaan*. Suunnitelmakaudella perustetaan kansallinen koulutuksen arviointikeskus, johon kootaan arviointia koskevat keskeiset tehtävät ja osaaminen. Keskukseen perustamisella vahvistetaan ja selkeytetään arviointitoiminnan *riippumatonta ja itsenäistä asemaa sekä suomalaisen koulutuksen arvioinnin kansallista ja kansainvälistä roolia*.

Koulutuksen arvioinnin painopisteet ja arvioinnin kohteet pohjautuvat hallitusohjelmaan ja koulutuksen ja tutkimuksen kehittämissuunnitelmaan vuosille 2011-2016. Koulutuksen kehittäminen tavoitteiden suunnassa edellyttää myös laadukasta arviointitietoa. Suunnitelmakaudella osallistutaan useisiin kansainvälisiin arviointeihin. Näistä saadaan vertailutietoa Suomen koulutusjärjestelmän tilasta suhteessa muiden maiden koulutusjärjestelmiin ja tietopohjaa uusien ratkaisujen luomiseksi.

Helsingissä 13. päivänä tammikuuta 2012 (OPM 2012b, esipuhe)

## 2. Laatudiskurssin keskeiset temaattiset käsitteet

Tämän luvun tarkoituksena on perehtyä syvemmin tutkimuksen keskeisiin temaattisiin käsitteisiin *laatu* ja *arviointi*. Koska kumpaakin termiä käytetään usein monimerkityksellisesti, on tutkimuksen kannalta oleellista tutustua niiden luonteeseen. Kiinnostavaksi nousee erityisesti molempien

käsitteiden suhde arvoihin ja sitä kautta koulutuspoliittiseen laadunarviointiin ja hallintaan. Voiko esimerkiksi olla olemassa neutraalia laatua tai objektiivista ja riippumatonta arviointitutkimusta, johon koulutuspoliittisissa teksteissä nojataan? Tämän luvun tarkoituksena on myös selventää sitä 'todellisuuden' tasoa, jolla liikutaan (ja on mahdollista liikkua) puhuttaessa koulutuspoliittisesta laadusta. Tässä auttaa Ian Hackingin jäsentely objekteista, ideoista ja tosiasioista (Hacking 2009). Samalla siirrymme yleisluonteiselta tasolta lähemmäs tutkimuksen partikulaarista, diskursiivista maailmaa. Luvun lopuksi luon katsuksen laadunarvioinnin kriittisiin kysymyksiin ja laadunarvioinnin sisäisiin ristiriitoihin.

## 2.1 Laatu

Tämän päivän sanoja niin koulutuksen tutkimuksessa kuin koulutuspolitiikassakin ovat laatumittarit, laadunvarmistus, laadun parantaminen, laatutyöryhmät ja niin edelleen. Laatutermistöstä ei ole pulaa, mutta sen sijaan itsestään selvää ei ole se, mitä laadulla kulloinkin tarkoitetaan tai mihin sillä viitataan. Laatua voidaan eritellä eri tavoin, muun muassa sen mukaan, peilataanko sitä koettuihin mieltymyksiin, vai itse tuotteen laatuun. Voidaan puhua yksityisestä, yleisestä, koetusta tai standardoidusta laadusta (Raivola 2002, 15-17). Koulutukseen liittynä on esitetty, että se, mitä laadulla tarkoitetaan, on muuttunut ainoastaan hienostuneesta ja ainutlaatuisesta tarkoittamaan myös massatuotannon tai massojen kyvykkyyttä (Ozga ym. 2011, 2). On myös esitetty, että nykyään laatu kuvaa enemmän sitä kuinka hyvin prosessit tai organisaatiot toimivat kuin asioiden itsensä laatua (ibid.) Mitä laatu merkitsee koulutuksessa? Onko laatu sitä, että opiskelija kykenee kirjallisesti osoittamaan omaksuneensa ne asiat, jotka opetussuunnitelmassa eksplikoidaan? Onko laatu sitä, että menestymme kansainvälisissä vertailuissa? Jos mitataan oppimistuloksia, miksi arviointiraporteissa puhutaan laadusta eikä oppimistuloksista?

### 2.1.1 Laatu koulutuspolitiikassa

*"Nyt on siis aika siirtää koulutuksen painopistettä määrästä laatuun"*, toteaa vuonna 1995 Opetusministeriön kansliapäällikkö Vilho Hirvi teoksessa *Laatua kouluun* (Hirvi 1995, 15). Kvantitatiivisen määrän ja kvalitatiiviseksi mielletyn laadun rinnastus lienee edelleen poliittisessa retoriikassa varsin yleistä ja sitä käytetään laadunarvioinnin myönteisen imagon rakennusaineena.

Tällainen lobbaus on kuitenkin laadun suhteen äärimmäisen harhaanjohtavaa, koska käytännössä koulutuksen laatua mitataan kansallisella tasolla pitkälti määrällisin indikaattorein. 'Laadun' ei automaattisesti voida olettaa olevan jokin kvalitatiivinen ominaisuus tai 'humaanimpi' vaihtoehto kvantitatiivisuuden vastakohtana. Juuri tämä 'laadun' sisällöllinen monikäyttöisyys tekee siitä paitsi vaikeasti määriteltävän, myös haastavan tutkimuskohteen. Tietokantahauissa hakusanoilla "educationquality" saa tulokseksi yhtä aikaa sekä talouden kvantitatiivisille indikaattoreille perustuvia analyyseja universaalista koulutuksen tilasta (Heyneman 2004), korrelaation etsimistä korkeakoulutuksen laadun, talouskasvun ja kuolleisuuden yhteydelle (Jamison ym. 2007) että liudan korkeakoulutuksen laadunarviointia (quality assurance) käsitteleviä artikkeleja.

Määrän ja laadun tai talouden ja kasvatuksen dikotomioille rakentuvat puhetavat eivät useinkaan johda eteenpäin vievään keskusteluun, koska niissä tunnutaan mieltävän laadunarvioinnin funktio eri tavoin. 'Laatu' voi toisaalta olla kansallisen tason kilpailukykykäsite valtiolliselle hallinnolle ja toisaalta laadunarvioinnilla voidaan pyrkiä parantamaan oppilaan kouluarjessaan kokemaa laatua. Suomalaisessa koulutuspolitiikassa ollaan nähdäkseni juuri sellaisessa diskursiivisessa "murtumassa", jossa neuvotellaan laadun käsitteistä (tulevatko ne kasvatustieteellisestä vai tuotantometafora-puheesta) ja noiden käsitteiden sisällöllisestä merkityksestä. Samalla väännetään kättä laadunarvioinnin funktiosta ja siitä, kenelle laatua lopulta tuotetaan. Perinteisesti talouden ja kasvatuksen diskurssit on nähty etäisinä ja haluttu ne kasvatustieteellisessä keskustelussa sellaisina pitää, mutta nykyinen tilanne, jossa EFQM-malli ja laadun tulostavoitteet halutaan juurruttaa arviointikäytäntöihin, vaatii näiden kahden diskurssin kohtaamista. Voidaan toki myös pohtia, missä määrin on edes mielekästä – hallinnollisesti ja diskursiivisesti – väkivalloin yhdistää kaksi näinkin kaukana toisistaan olevaa ulottuvuutta. Tärkeää olisi joka tapauksessa tunnistaa ja tuoda kussakin yhteydessä ilmi, mikä funktio laadulla esiintymisyhteydessään on.

Oleellista tälle tutkimukselle on tuo mainittu laadun funktio. Esimerkiksi sillä, että koulutuksen laatu nähdään kilpailukykytekijänä ja laadunarviointi on merkittävä hallinnollinen seuranta- ja kontrollikeino nykyisessä hallinnan tavassa, on vaikutuksensa myös siihen, millaisena laatu halutaan nähdä, missä mittakaavassa sitä mitataan ja miten se tapahtuu. Luonteenomaiseksi nykyiselle 'laadulle' mielletään muun muassa, että sen tulisi olla tilastollisesti ja tätä myöten vertailtavasti esitettyä kohteesta riippumatta (Ozga ym. 2011, 2). Asetettaessa laadulle standardeja, niihin yltämisen ei kuitenkaan suoraan voida ajatella olevan laadun tae, vaan ne tulisi kyetä näkemään historiallisessa kontekstissaan ja määrittäjätahonsa valintoina (Raivola 2002, 15). Siinä missä standardi on jotakin ennalta määriteltäviä luodulla asteikolla, preskriptiivinen ja normatiivinen, 'laatu'

ei yksiselitteisesti ole vain pistemäärien yhteenlaskettu summa, sillä parhaimmillaankin standardi vain viittaa (indikoi) mitattavaksi valittuun ominaisuuteen (mt., 17).

Jos esimerkiksi standardien ja laatukriteereiden määrittelyvalta ja kontrolli laatuun luovutetaan koulun ulkopuolelle, tämä ei ole vain rakenteellinen muutos, vaan vaikuttaa koulun toimintarakenteeseen ja koko oppimiskulttuuriin. Käytännön esimerkkinä voidaan mainita jo OAJ:n koulutusjohtajan puheenvuorossa (luku 1.2) esille noussut ristiriita tulosrahoituksen ja laadun välillä. Käytännön koulumaailmassa tulospohjainen rahoituksen jakamisen malli tuottaa kouluille paineita saada opiskelijat valmistumaan. Opetusryhmissä, joissa on paljon erityistukea tarvitsevia oppilaita, ollaan tilanteessa, jossa opiskelija ei etene taidoissaan ilman resursoitua tukiovetusta, mutta toisaalta hänet olisi saatava 'valmistuneeksi'. Tämä tuottaa opettajille ja kouluille valintapainetta, jossa organisaation ja tuloksellisuuden näkökulmasta opiskelijan olisi valmistuttava, vaikka sille ei opetussuunnitelman tavoitteiden puitteissa olisi laillisia edellytyksiä eivätkä arvosanat vastaisi oppilaan todellista taitotasoa. Mikäli ratkaisut tehdään tällöin talouden ehdoin ja oppilas päästetään alisuoriutuen läpi, koulu saa laatusiteensa, mutta oppilaan ongelmat jäävät hänelle itselleen, siirtyvät seuraavan kouluasteen huoleksi sekä hankaluudeksi sopeutua ja menestyä työelämässä. Voidaan kyseenalaistaa, onko mitattu 'laatu' loppujen lopuksi tuottanut koettua laatua yksilölle tai hyötyä yhteiskunnalle.

Vastaavasti voidaan pohtia kirjallisilla oppimistuloksilla mitattavan laadun luonnetta ja tämän vaikutuksia yhteiskuntatasolla. Tilannetta havainnollistavat erityisopiskelijat tai maahanmuuttajat, jotka ovat lahjakkaita monella tavoin, mutta joilla tuo lahjakkuus on laadultaan sellaista, ettei käsitteelliseen tietoon perustuva, standardoitu järjestelmämme välttämättä tunnista sitä laaduksi. Kun sekä koulutusjärjestelmämme että työmarkkinamme perustuvat kulttuurille, jossa kaikenlainen kyvykkyys ja laatu tulisi todistaa tiedollisena ja käsitteellisenä osaamisena paperilla, kysymykseksi nousee tällaisten informaatiotaloudessamme "hiljaisesti lahjakkaiden" tulevaisuus ja etenemismahdollisuudet. Pahimmillaan laadun määrittäminen liian kapea-alaiseksi voi tuottaa sekä yksilöille että yhteiskunnalle ei-aiottuja, mutta kalliita kustannuksia. Mikäli yksilön kyvykkyys jää laatumittarein tunnistamattomaksi, tämä määrittää osaltaan sekä yksilön kokemusta omasta osaamisestaan että työnantajien käsitystä henkilön taidoista ja kasvattaa näin työttömyyden ja syrjäytymisen riskiä. Koulutuksen laatuksymykset ovatkin aina myös sosiaali- ja työvoimapolitiittisia kysymyksiä.

Esimerkit viittaavat siihen, ettei lyhyen aikavälin tuloksellisuuden tavoittelulla ole välttämättä yhteyttä koettuun laatuun ja ettei mittaamalla koulutuksen laadukkuutta tai tuloksellisuutta hetkenä x saada validia kuvaa toteutuneesta laadusta ja sen tuottavuudesta pitkällä aikavälillä. Näin ollen

näyttäisi myös, ettei laadunarvioinnin lähtökohdaksi riitä ainoastaan se, että laatua tuotetaan laadunarvioinnin ja tilastoinnin tarpeisiin, vaan koulutuksen laadun tulisi palautua hyödyksi oppilaiden tulevassa elämässä ja yhteiskunnallisessa osallisuudessa.

### 2.1.2 Laadun diskursiivinen luonne

Edellä kuvattujen esimerkkien kautta pääsemme käsiksi 'laadun' monitahoiseen hahmoon koulutuspolitiikassa. Huomaamme, että on tehtävä erottelu sen suhteen, mihin laadulla kulloinkin viitataan: puhutaanko laadusta *objektina* eli jonakin suhteellisen selvärajaisena ilmiönä, johon voidaan viitata, puhutaanko laadun *ideasta* eli käsitteellisistä konstruktioista, vai puhutaanko laadusta *tosiasiana* eli todellisuudessa ilmenevänä ominaisuutena, joka on olemassa tulkinnasta riippumatta (vrt. Hacking 2009, 102). Valitettavan usein varsinkin poliittisessa argumentaatiossa ja julkisessa keskustelussa tällaista erottelua ei ole tehty. Vaikka 'laatu' ilmenee sekä käytännöissä että toiminnassa, tätä ei tule sekoittaa laadun ideologiseen olemukseen, koska meillä ei ole osoittaa valmista laadun hahmoa samaan tapaan kuin kvarkkia tai kiveä, vaan 'laatu' on ihmisten keskinäisen määrittelyn ja sopimisen tulosta – tai oikeastaan alati liikkeessä oleva määrittelyprosessi.

Millaisesta laadusta sitten oli kyse edellä läpikäydyissä esimerkeissä, joissa viittasin yksilölle tai yhteiskunnalle merkitykselliseen laatuun, joka ilmenee varsin kouriintuntuvana ihmisen elämässä? Hacking nostaa tässä kohtaa keskeiseksi välittäjäksi käsitteiden, käytäntöjen ja ihmisten vuorovaikutuksellisen suhteen (mt., 51). Koska elämme vuorovaikutuksessa ja kykenemme muokkaamaan toimintaamme tulkintojemme mukaisesti, se laadun idea, jonka omaksumme, vaikuttaa konkreettisesti toimintaamme sekä edelleen tuon 'laatukonstruktion' muokkaamiseen. Omaksumamme koulutuksen 'laadun' merkityssisältö (mitä laatu meidän mielestämme on) vaikuttaa toimintaamme ja päin vastoin. Eli vaikka 'laatu' onkin koulutuspoliittisesti konstruoitua, jopa varsin moneksi taipuvaa, sen määrittelyllä tietynlaiseksi on *vastavuoroinen* suhde käytännön elämäämme (mt., 173). Palaan tähän konstruoitujen ideoiden ja ihmisen toiminnan väliseen suhteeseen tarkemmin Foucault'n, diskurssien ja hallinnan yhteydessä.

Olisiko kuitenkin mahdollista, että 'laatua' olisi olemassa koulutuksessa jonakin valmiina, mitattavana ominaisuutena, jonka voisi ikään kuin tavoittaa oikeinlaiset laadunarviointikysymykset asettamalla? Yksi tutkimuksen lähtökohdista on osoittaa, ettei näin ole, mutta yllä esitetty Hackingin ontologis-konstruktivistinen erottelu on hyödyllinen suhteessa laadusta käytävään keskusteluun. Kuten yleisestä koulutuspoliittisesta keskustelusta ilmenee, laatuun suhtaudutaan usein jonakin, joka

on tavoiteltavissa olevaa eli siis jo olemassa olevaa, mikä tulee vain löytää, saada mitattavaan muotoon ja mitä kohti tulee pyrkiä. Se mielletään/esitetään vähintäänkin arvioinnin olemassaolevana objektina ellei jopa tosiasiana. Tällöin laadun suhteellisuus ja sen konstruoitu, diskursiivinen luonne hämärtyvät ja laadun määreet saadaan retorisin keinoin näyttämään pikemminkin tosiasioilta kuin valintakysymyksiltä. Poliittisen retoriikan kautta kulloinenkin historiallinen laadun diskurssi tuottaa näin tietynlaista totuutta 'laadusta'.

Viimeaikainen arviointitutkimus onkin alkanut kiinnittää huomiota laadun historiallisuuteen. Vaikka laadunarvioinnin on myös arviointitutkimuksen piirissä implisiittisesti oletettu tavoittavan jotakin todellista ja muuttumatonta suhteessa yksilön kyvykkyyteen, analyysit opetussuunnitelmien, oppimisen ja neurotieteen saralla viittaavat siihen, ettei näin välttämättä ole (Torrance 2013, 4). Laadun diskursiivinen luonne on tiedostettu myös koulutussosiologisessa tutkimuksessa. Esimerkiksi Helen Thomas erittelee laadun erilaisia merkityksiä politiikan, talouden ja valtion näkökulmista ja tuo näkyviin sen konstruktiiivisen luonteen, mutta sen sijaan, että hän tarkastelisi laadunarviointia kriittisesti, hänen mukaansa opettajakunnan tulisi olla tietoinen ja sisäistää kaikki laadun eri aspektit ollakseen laadun ammattilaisia ja kyetäkseen tuottamaan koulutuksen kautta laatua (Thomas 2003, 134). Suomalaisessa Quality on the move-väitöskirjassa Saarinen (2007) puolestaan tarkastelee laatu-käsitteen lisääntyvää käyttöä korkeakoulupolitiikassa Bolognan prosessin yhteydessä vuosina 1999-2004 ja toteaa sen eri merkitysten EU-asiakirjoissa tiivistyneen tarkoittamaan laadunarvioinnilla kerättyä teknistä tietoa eri maista. Hän myös esittää, että siinä missä 1980-luvulla 'laatu' ilmeni ongelmanasetteluterminä suomalaisessa korkeakoulupolitiikassa, 1990-luvulla se jo nähtiin vastauksena ja ratkaisuna niihin. Hän päätyy pohtimaan, onko 'laatu' vain "yksi uusi muoti ilman todellista substanssia", ja jatkaa, että jos näin olisi, 'laatu' näyttäytyisi lähinnä vain tekosyynä poliittiselle interventiolle eikä tällöin olisi lainkaan yllättävää, että se saisi uusia merkityksiä vuodesta tai ajanjaksosta toiseen (mt., 55–56).

Koska 'laatu' on tällä tavoin historiallista ja sisällöllisesti suhteellisen vapaasti määriteltävissä, sitä ei mielestäni ole mielekasta lähestyä kysymyksellä *mitä se on?*, vaan pikemminkin *millaisena* se kulloisessakin kontekstissa esitetään ja mikä *funktio* sille käyttöyhteydessään annetaan (vrt. Foucault 2005). Esimerkiksi tässä tutkimuksessa 'laatu' näyttäytyy hallinnallisena välineenä tehdä koulutuspolitiikkaa. Tällöin 'laatua' ei nähdä valmiina objektina tai valmiista institutionaalisesta, teoreettisesta tai ideologisesta kehikosta käsin, vaan kiinnostus on 'laadun' muotoutumisen diskursiivisissa käytännöissä ja niissä vallitsevissa ehdoissa, jotka tekevät koulutuspoliittisesta 'laadusta' sellaista kuin se kulloisessakin kontekstissa näyttäytyy (vrt. Foucault 1994, 225). Hackingiin viitaten kysymys on siitä, millaiseksi laadun idea muotoutuu.

Käsitteenä 'laatu' sopii koulutuspoliittiseen tehtäväänsä osittain juuri luonteensa vuoksi. Se on semanttisesti kuin 'tyhjä kuori', jonka voi täyttää haluamillaan attribuuteilla, itsessään objektiivinen ja neutraali, ei poliittisesti kiinnittynyt mihinkään suuntaan. Silti myönteinen. Tällaisena se vaikuttaisi asettuvan luonnolliseksi osaksi instrumentaalinen rationaalisuuden ja poliittisen neutraaliuden koulutuspolitiikkaa. Kyseisenlainen 'laadun' käsitteellinen luonne rinnastaa sen Claude Lévi-Straussin lanseeraamaan käsitteeseen *floating signifier* ('liukuva' merkitsijä), jolla viitataan määrittelemättömään merkityksen 'suureeseen' eli käsitteeseen, joka itsessään välttelee merkityssisältöä ja on täten valmis ottamaan vastaan mitä tahansa merkityksiä (Lévi-Strauss 1987, 63–64). Muun muassa Stuart Hall on puhunut *rodusta* tällaisena merkitykseltään koskaan asettumattomana diskursiivisena käsitteenä (Hall 2009). Tyypillistä *floating signifier*-termeille on, että niissä itse sana on vakiintunut (kuten laatu), mutta niiden sisällöllinen merkitys on neuvoteltavissa ja epävakaa.

Laclau ja Mouffe viittaavat samankaltaiseen ilmiöön termillä *empty signifier* (tyhjä merkitsijä) ja käyttävät sitä poliittisen diskursiivisen tutkimuksen välineenä (Laclau & Mouffe (2001). Heille se kuvaa diskursiivista muotoilua, joka kykenee liittämään käsitteensä alle itseensä keskenään erilaisia elementtejä. Koska *empty signifier* itsessään on merkityksestä tyhjä, se kykenee 'antamaan nimen' diskursiivisesti luodulle kokonaisuudelle. Näin sen avulla kyetään kiteyttämään laaja, ja kenties *sisäisesti ristiriitainen* diskurssi, yhden käsitteen alle. Siten *empty signifier* on samanaikaisesti sekä jonkin ilmiön diskursiivinen ydin että tyhjää täynnä. Samanaikaisesti kun se voi antaa jollekin diskurssille universaalin kuoren, se kuitenkin on *sidoksissa partikulaariin ja paikalliseen*, koska vain kuhunkin kontekstiinsa sidottuna se saa 'täyden' merkityksensä. Tällöin se tulee 'läänsäolevaksi' ilmentymäksi nykyisyydestä ja antaa sille nimen (Laclau 1996, 44). Laclau ja Mouffe mieltävät tällaisten tyhjien käsitteiden täyttämistä sopivilla positiivisilla määreillä yhtenä politiikan ja poliittisen hegemonian synnyttämisen keskeisistä elementeistä (Laclau & Mouffe 2001).

Nämä Lévi-Starussin, Laclaun ja Mouffen teoreettiset määritelmät tutkittavassa ilmiössä tunnistaen, luonnehtisin tämän tutkimuksen näkökulmaa laatuun seuraavasti:

Laatu on kokonaisvaltainen hahmo. Se ei ole yksittäisiä ominaisuuksia tai piirteitä tai piirteiden aggregoitu summa vaan ominaisuuksien keskinäisten suhteiden perustella annettu *merkitys*, joka voidaan tulkita vain *kontekstuaalisesti*. Laatu on suhde kohteen ja tarkkailijan välillä. Se on vuorovaikutuksellinen käsite, jonka sisältö (merkitys) muodostuu tarkkailijan, tarkkailtavan, ajan, tilan, tilanteen, kontekstin ja intention *funktiona*. Laatu pakenee mittaamista, koska se on



enemminkin *näkökulma kohteeseen* kuin sen mitattavia ominaisuuksia. Laatu on siis aina subjektiivinen ja jossain määrin idiosynkraattinen kokemus. (Raivola 2002, 17.)

Se, että 'laatu' mielletään kerrotunlaisena liukuvana tai tyhjänä käsitteenä ei poista sen tutkimisen tärkeyttä, vaan pikemminkin tekee siitä arviointipolitiikkaan liitettynä tehokkaan retorisen välineen, joka mahdollistaa 'laatuun' vetoamisen useissa erilaisissa yhteyksissä. Tämä taas tuottaa haasteen hallinnollisten pyrkimysten selkeydelle ja läpinäkyvyydelle. Laatuun olisi vaarallista suhtautua kuin uuteen muotiin, joita tulee ja menee, koska koulutuksessa laatua mittaamalla vaikutetaan päätöksentekoon ja sitä kautta oppilaiden ja opettajien arkeen ja koulutuksen kansalliseen tulevaisuuteen. Luodut mielikuvat siitä (laadun idea), mitä laatu nykykoulussamme tarkoittaa, näkyvät koulutuspolitiikan toteutuneissa ratkaisuissa, oppilaan arjessa ja tulevassa elämässä. Laatua mitataan ja etsitään arvioinnin kautta. Siitä seuraavaksi.

## 2.2 Arviointi

Koulutuksen arvioinnin tarkoituksena on selvittää, kuinka hyvin opetukselle ja koulutukselle asetetut *tavoitteet* saavutetaan. Arvioinnin kaikilla tasoilla (kansallinen, alueellinen, koulutuksen järjestäjä, oppilaitos, luokka/ryhmä ja oppilas) keskeistä on *systemaattinen tiedonhankinta*. Tietoa tuotetaan kehittämiseen ja päätöksentekoon. (...) *Arviointi on keskeinen osa koulutuksen laadunvarmistusta ja antaa luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa* ja toimii informaatio-ohjauksen välineenä. (Opetushallitus 2010)

Arviointi ei ole selkeästi yhden tieteenalan käsite eivätkä siihen liitetyt käsitteet vakiintuneita (Korkeakoski 2008, 3). Arviointia käsitteenä vaivaa hieman samankaltainen semanttinen ongelma kuin 'laatuakin' eli se saa merkityksensä ja luonteensa oikeastaan vastaa liitettynä kontekstiinsa. Arviointia voi eritellä lukuisin eri tavoin sekä käsitteellisesti että sisällöllisesti. Joissakin yhteyksissä on tarpeellista tehdä ero arvioinnin ja arviointitutkimuksen välille. Toisaalta voidaan nimetä erilaisia arvioinninmuotoja, tärkeimpänä erotteluperusteena yleensä se, mikä on arvioinnin päämäärä tai tarkoitus. (Delandhere 2013, 16.)

### 2.2.1 Mitä arviointi on? Arvioinnin yleisestä luonteesta

Arviointiin liittyy aina arvon määrittäminen jollekin (mm. Mattila & Olkinuora 2002, 5; Oksanen 2003, 16). Peruslogiikaltaan arvioinnin kuvio on yksinkertainen: todetaan, että x on hyvä tai että x on parempi kuin y ja tämä pyritään perustelemaan (House 1994, 241). Arviointi voidaan yleisesti määritellä asian tai ilmiön systemaattiseen kuvaukseen perustuvaksi arvon ja hyödyn määrittämiseksi (Laukkanen 1996, 12). Arviointi arvottaa jonkin piirteen, ominaisuuden, toimintatavan, prosessin tai lopputuloksen *laadultaan* paremmaksi kuin jonkin toisen. Tämä tapahtuu valitusta näkökulmasta ja valituista arviointikysymyksistä käsin. Koulutuspoliittisessa kontekstissa tämä tarkoittaa, ettei arviointi koskaan ole neutraalia tai objektiivista. Arviointi ei ole vain tilastointia, vaan arvottavaa analyysia koulutuksen vaikuttavuudesta, tehokkuudesta ja taloudellisuudesta (Sarjala 2002, 12). Alun ”Arvioinnin tarkoitus”-otteessakin arvot ovat implisiittisesti läsnä asetetuissa tavoitteissa: on arvokkaampaa saavuttaa nämä ja nämä päämäärät ja oppimistavoitteet kuin jotkin muut. Näin arvioinnit palautuvat aina loppujen lopuksi moraalisiin arvovalintoihin, jotka tulisi pystyä paitsi tutkimuksellisesti, myös eettisesti perustelemaan. Tässä tutkimuksessa arvot ovat läsnä kahdella tasolla. Ensinnäkin tutkimuksen aineistona on koulutuspoliittinen teksti, joka sanoo sitoutuvansa niihin arvoihin, jotka opetukselle ja kasvatukselle on laissa määritelty. Toisekseen tutkimus kohdistuu tuossa aineistossa määrittyvään ’laatuun’, joka niin ikään määrittyy arvokkaiksi koettujen koulutuksellisten tekijöiden kautta.

Yksi laadukkaan arvioinnin perusedellytyksistä on ymmärrys siitä, mitä tavoitellaan. On valittava päämäärät. Toisin sanoen arviointi edellyttää, että on olemassa arvoja, joita vasten ilmiötä tutkitaan (Laukkanen 1996, 13). Tästä syntyy jännite tieteellisen, luotettavan ja objektiivisen arviointitiedon keräämisen ja poliittisten, subjektiivisten arvovalintojen välille. Koulutuslinjausten taustalla vaikuttavat arvovalintojen pohjalta *asetetut tavoitteet*, joiden toteutumisesta arvioinnin tulisi antaa *luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa*. Usko tieteellisesti kerätyn arviointitiedon objektiivisuuteen ja sen legitimoivaan voimaan kattaa kenties arviointikäytänteiden teknisen luotettavuuden, muttei poista sitä poliittista asetelmaa tai yhteiskunnallista tilannetta, jossa tutkimuskysymykset on laadittu – kuten ei myöskään sitä, kuinka tehtyä arviointia tulkitaan. Valintoja tehdään läpi prosessin: päätettäessä, mitä halutaan arvioida, muotoiltaessa tämä politiikkakysymyksiksi, muuntaessa politiikkakysymykset arviointikysymyksiksi, muokattaessa saadut tulokset poliittisiksi vastauksiksi ja päätöksentekijöiden valitessa suhtautumisensa näihin vastauksiin. (mt., 12–14.) Taipumus esittää arviointien tulokset neutraaleiksi, tieteellisiksi tosiasioiksi voidaan nähdä osana päätösten legitimointipyrkimystä, retorisenä välineenä uskottavuuden lisäämiseksi. (ibid.)

Suomalaisessa arviointikeskustelussa on käytetty evaluaation (evaluation) ja arvioinnin (assessment) käsitteitä synonyymeina, kun esimerkiksi brittiläisessä perinteessä on tehty sisällöllinen ero näiden

kahden välille siten, että 'evaluaatio' liittyy usein ulkopuolelta tapahtuvaan kokonaisvaltaiseen policy-arviointiin, kun taas assesment-käsitettä käytetään koulusaavutusten ja oppilasarviointien yhteydessä (Laukkanen 1996, 12–13). Kansainvälisessä *Assessment and evaluation*-teossarjassa (Torrance 2013, toim.) erotellaan termit 'measurement', 'assessment' ja 'evaluation' ensimmäisen viitatessa spesifiin, kapea-alaiseen ja testiluonteiseen arvioinnin osa-alueeseen, toisen toimiessa yleiskäsitteenä yksilöllisille oppisaavutustesteille ja kolmannen liittyessä laaja-alaiseen koulutuksen arviontiin tai koko koulutusjärjestelmän arviointiin. 'Assessment' siis viittaa enemmän arvioinnin käytäntöihin, kun taas 'evaluation' liittyy arvioinnin osaksi yhteiskuntaa ja politiikkaa. (mt., 2.)

Aihepiirin suomalaisia artikkeleja lukiessa näyttää siltä, että kukin tutkija on valinnut joko 'evaluaatio'- tai 'arviointi'-termin itsemääritellyin ja tapauskohtaisin perustein. Evaluaatio-termin käyttöä on puollettu joissakin tapauksissa muun muassa siksi, että sen mielletään tekevän eroa 'arkisen' arvioinnin ja systemaattisen tiedonkeruun välille (Mäntysaari 1999, 9). Samaa jakoa halutaan korostaa myös eroteltaessa 'arviointi' ja 'arviointitutkimus' toisistaan. Näin ei kuitenkaan aina tehdä, ei käsitteellisesti eikä aina sisällöllisestikään. Termien käytön vaihtelevuus lisää arviointikentän epämääräisyyttä ja jättää tulkintavaraa lukijalle. Tässä tutkimuksessa käytän arvioinnin käsitettä, koska tutkimuskirjallisuuden perusteella se 'laatuun' liitettyä on vakiintunut suomalaisen kasvatustieteen termistöön evaluaatiokäsitettä yleisemmin ('laadunarviointi' pikemmin kuin 'laadun evaluaatio'). Evaluaatio-käsitettä käytän viitatessani lähteeseen, jossa näin on tehty. Lisäksi tutkimukseni hallinnan analyyttisen näkökulman myötä ymmärrän laadunarvioinnin sisällöllisesti pikemminkin 'evaluation'-käsitteen kuin 'assessment'-käsitteen kautta. En siis ole niinkään kiinnostunut arvioinnista käytänteinä sinänsä, vaan arviointikäytänteiden funktiosta osana yhteiskunnallista hallintaa.

### 2.2.2 Arvioinnin funktio ja arviointityypit

Koska koulutuksen arviointi määrittyy aina väistämättä jossakin suhteessa tuotettavaan politiikkaan, siitä ei ole mielekasta puhua itsetarkoituksellisenä tai itsenäisenä arviointipolitiikkana. Koulutuspoliittisessa kontekstissa arvioinneilla pyritään tuottamaan validia tietoa päätöksenteon pohjaksi tai legitimoimaan jo valittua suuntaa. Tästä näkökulmasta arviointiin voidaan suhtautua yhtenä sosio-kulttuurisessa kontekstissa muotoutuneista politiikan tekemisen instrumenteista (Delandshere 2013, 27; Laukkanen 1996, 11). Globalisoituneessa, sosiaalista ja taloudellista kilpailukykyä korostavassa ajassa koulutuksen arviointi esitetäänkin usein poliittisessa puheessa

mekanismina yksilöllisten ja kansallisten kilpailuetujen takaamiseksi. Tällaisten odotusten realistisuus on kuitenkin tutkimuksen piirissä kyseenalaistettu ja sen sijaan korostettu sitä, ettei arviointeja koskaan tulisi suorittaa vain arviointeja varten, vaan arviointitietoa kerättyäkin tulisi tiedostaa arvioinnin funktio (Broadfoot 2013, 20; Laukkanen 1996).

Anglosaksisen arviointitutkimuksen piirissä esimerkiksi Broadfoot (2013) esittää, että tiedonkeräämiseen liittyvän tehtävänsä ohella arviointitekniikoista on tullut yksi perustavanlaatuisista sosiaalisen kontrollin välineistä, joka on noussut ratkaisuksi hallita teollistumisesta alkanutta kehitystä (Broadfoot 2013, 4). Hän peräänkuuluttaa tutkimusta arvioinnin muuttuneesta roolista ja ihmettelee sosiologien vähäistä kiinnostusta aiheeseen kannustaen yhteistyöhön politiikan, psykologian, historian ja pedagogiikan alan asiantuntijoiden kanssa (mt., 4–9). Vaikka Broadfootin vaateet ovat tervetulleita, arviointitutkimuksen, koulutussosiologian ja hallinnan analyttisen tutkimuksen määrä vaikuttaa tämänkin tutkimuksen teon aikana lisääntyneen, mitä tulee julkaistujen artikkelien ja teosten määrään.<sup>1</sup> Myös yhdysvaltalainen tutkija (Delandshere 2013) kokee, että arviointikäytänteiden teoretisointi on ollut vähäistä ja eritoten teoreettiset, käsitteelliset ja filosofiset pohdinnat ovat puuttuneet. Delandsheren mukaan kahdenkymmenen viime vuoden aikana Yhdysvalloissa arviointi on lähinnä ollut vastausta erikoistuneen ja teknisen tiedon tarpeeseen ja arviointi on nähty käytännön tekniikkana tuottaa tietoa, jolloin on jäänyt kyseenalaistamatta, voidaanko tietyn arviointikäytännön avulla vastata esitettyihin arviointikysymyksiin. Sen sijaan arviointitiedon poliittisen kysynnän hän näkee kasvaneen, sillä arviointitietoa käytetään enenevässä määrin todistusaineistona ja instrumenttina opetuksen ja oppimisen muutoksille. Myös Delandshere kaipaa pohdintaa arvioinnin tarkoituksesta, käytöstä, merkityksistä ja tulkinnasta. (Delandshere 2013, 27–28).

Kansallisessa tutkimuksessa on esitetty, että Suomessa arvioinnin tehtävänä on ollut lähinnä tuottaa tietoa valtiollisella tasolla, hallinnon tarpeisiin (Varjo & Kauko 2008). Opetus- ja kulttuuriministeriön nykyisessä näkemyksessä kuitenkin painotetaan, että arvioinnin tulisi tukea ”paikallista, alueellista ja valtakunnallista kehittämistyötä, jolla parannetaan koulutuksen laatua, opiskelijoiden oppimista sekä opetustoimen henkilöstön työtä” (OKM 2012, 12). Koulutuksen arvioinnin vuoden 2003 asetustekstissä ovat esillä nämä molemmat arvioinnin funktiot. Arvioinnin tehtävänä sen mukaan on

---

<sup>1</sup> Hiljattain ilmestyi neliosainen kansainvälinen kokoomateos koulutuksen arvioinnista, joka käy läpi arviointimenetelmiä ja pyrkii kartoittamaan sen roolia niin yksilön, koulutusjärjestelmien kuin yhteiskunnan kannalta (Torrance 2013, toim.). Tämän lisäksi esimerkiksi Stephen Ball on tehnyt jo parin vuosikymmenen ajan urauurtavaa sosiologis-poliittis-hallinnollista tutkimusta koulutussektorilla (Ball 1990; 2012) ja hallinnan tutkimuksen piirissä tehdään laaja-alaista sosiologista tutkimusta (esim. Bröckling ym. 2011).

- 1) hankkia ja analysoida tietoa valtakunnallisen koulutuspoliittisen päätöksenteon ja koulutuksen kehittämisen pohjaksi
  - 2) hankkia ja analysoida tietoa koulutuksen paikallisen kehittämistyön ja päätöksenteon pohjaksi
  - 3) tukea opiskelijoiden oppimista, opetustoimen henkilöstön työtä ja oppilaitosten kehittämistä
- (A 150/2003, 2 §)

Arviointitapoja voidaan luokitella myös suoraan poliittisin perustein (MacDonald 1987, 132–134). Byrokraattisessa mallissa arviointi tapahtuu toimeksiantajan ehdoilla ja palautuu pelkästään toimeksiantajalle, ikään kuin suljetussa systeemissä. Autokraattiselle mallille tyypillistä puolestaan on tutkimuksen tilaaminen ulkopuoliselta taholta, kuten tutkimuslaitokselta. Tällöin tulokset julkaistaan avoimesti, myös akateemisten yhteisöjen kontrolloitaviksi. Demokraattista arviointia luonnehtii eri osapuolten näkemysten yhdistäminen kokonaisarvioksi kuten tiimityöskentelyssä, jossa lopuksi keräännytään yhteen ja kootaan tulokset. Suomalaiselle koulutuspolitiikalle on nähdäkseni ollut luonteenomaista hyödyntää autokraattista mallia, jossa ulkopuoliselle toimijalle (kuten Arviointineuvosto tai Koulutuksen tutkimuslaitos) on annettu ministeriön taholta toimeksianto ja täten pyritty takaamaan kerätylle arviointitiedolle akateeminen uskottavuus, luotettavuus ja tulosten läpinäkyvyys. Nytemmin arvioinnin kenttä on laajentunut käsittäen erilaisia arvioinnin muotoja ja toimijoita. Esimerkiksi tämän tutkimuksen aineiston käsittämä koulujen ja kuntien itsearviointi tulee MacDonaldin luokituksessa lähimmäksi demokraattista arviointia.

Toinen tutkimukseni asetelmaa avaava luokittelutapa on eritellä evaluaatiota sen tarkoituksen ja näkökulman mukaan (Chelimsky 1997, 10–18; ks. myös Rajavaara 1999). Tällöin evaluaatio voidaan nähdä

- i) tilivelvollisuusevaluaationa (evaluation for accountability),
- ii) kehittämisevaluaationa (evaluation for development) tai
- iii) tiedontuotantoevaluaationa (evaluation for knowledge).

Tilivelvollisuusevaluaatiossa arvioidaan tuloksellisuutta, tehokkuutta, taloudellisuutta tai vaikuttavuutta, usein kvantitatiivisesti mittaamalla. Kehittämisevaluaatiossa pyritään tukemaan organisaation työ- ja palveluprosessien kehittämistä, jolloin evaluaatiota suoritetaan läpi koko prosessin. Tiedontuotantoevaluaation motiivina puolestaan on tuottaa uuden tiedon kautta uusia

näkökulmia ja ratkaisumalleja. (ibid.; Lindqvist 1997, 108–118.) Jos palataan luvun 2.2 alun Opetushallituksen ”Arvioinnin tarkoitus” -lainaukseen, voimme todeta nykyisellä koulutuksen arvioinnilla pyrittävän kaikkiin näihin päämääriin:

Koulutuksen arvioinnin tarkoituksena on selvittää, kuinka hyvin opetukselle ja koulutukselle *asetetut tavoitteet saavutetaan* (tilivelvollisuusevaluaatio). *Arvioinnin kaikilla tasoilla* (kansallinen, alueellinen, koulutuksen järjestäjä, oppilaitos, luokka/ryhmä ja oppilas) keskeistä on *systemaattinen tiedonhankinta*. Tietoa tuotetaan *kehittämiseen ja päätöksentekoon* (kehittämisevaluaatio). (...) Arviointi on keskeinen osa koulutuksen laadunvarmistusta ja antaa *luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa ja toimii informaatio-ohjauksen välineenä* (tiedontuotantoevaluaatio). (OPH 2010.)

Luokittelurajat eivät arviointikäytännöissä ole selkeät, mutta kyseinen tyypittely auttaa ymmärtämään, kuinka kunkin evaluaatiotyypin päämäärien ollessa erilaiset ne myös vaativat erilaisia otoskokoja, arviointiasetelmia, menetelmiä ja tutkijapositioita tuottaakseen validia ja käyttökelpoista tietoa (Lindqvist 1999, 106–119). Esimerkiksi tilivelvollisuusevaluaatiossa korostuvat perinteisesti määrälliset indikaattorit sekä tutkijan etäisyys ja objektiivisuus, kun taas kehittämisevaluaatio on luonteeltaan laadullista ja vaatii seuranta- ja mukanaoloa läpi prosessin. Suomen koulutuspoliittisessa retoriikassa korostetaan mielellään kehittämisevaluaatiota (OKM 2012b).

### 2.2.3 Itsearviointi ja EFQM-malli

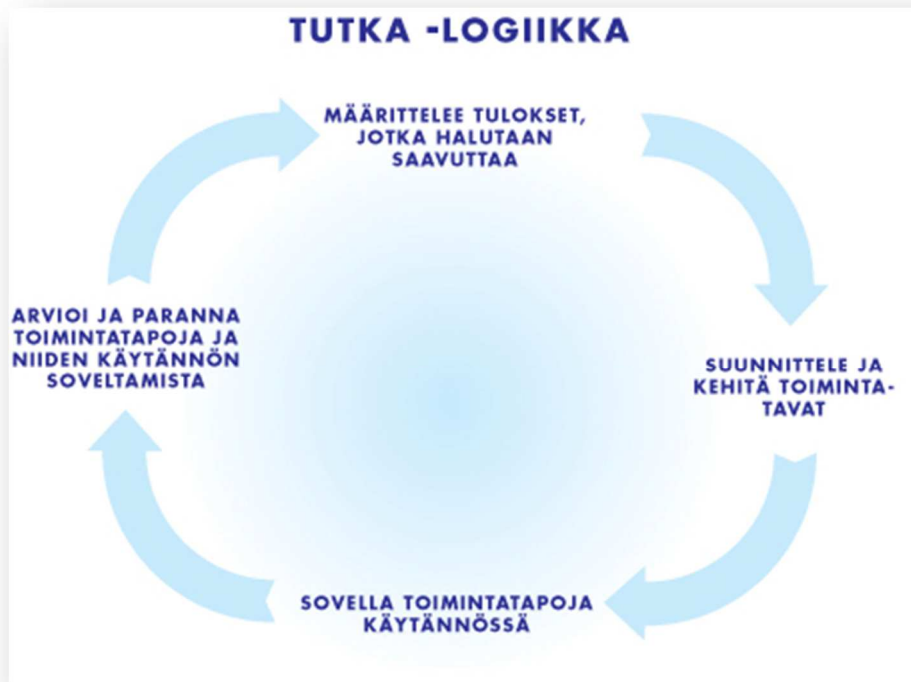
Arvioinnissa ovat oleellisia sovelletut arviointikäytännöt, koska ne määrittelevät tavan, jolla tieto kerätään ja tavan, jolla se tuotetaan. Täten velvollisuus tuottaa arvioinnille sopivaa toimintaa on itsessään tärkeä hallinnon väline. Avain tehokkaan kontrollimekanismin kehittämiseen piilee tavoitteisiin sopivien arviointikriteerien luomisessa, jotka muodostavat sisällön sekä tähän sopivan koulutuksellisen diskurssin muotoilussa, joka muodostaa arviointikeskustelulle perustan (Broadfoot 2013, 21.).

Kuten aiemmin kävi ilmi, Opetusministerio julkaisi vuonna 2009 laadunarviointikriteerit ja on pyrkinyt sittemmin niiden soveltamisen tehokkaampaan käyttöönottoon pääosin EFQM-laadunhallintamallin (The European Foundation of Quality Management/Euroopan laatupalkintokriteeristö) kautta. Kriteerit ja mallit on tarkoitettu kunnissa ja kouluissa tehtävän laadunarvioinnin toteuttamiseksi *itsearviointina*. Itsearviointissa organisaatioiden ja työyhteisöjen

lähtökohtana ovat usein yksilötason pohdinnat ja tavallisesti itsearviointi liitetään nimenomaan *laadun* tarkasteluun. Se eroaa näin luonteeltaan oppilaisiin kohdistuvasta oppimistulosten arvioinnista, joka on arvioinnin kohteesta katsoen ulkoa päin tulevaa arviointia. Opetusministeriö on määritellyt itsearvioinnin toimijan/organisaation (kunnan tai koulun) omaan toimintaansa kohdistamaksi arvioinniksi, jonka tarkoitus on tiedon kerääminen ja oman toiminnan kehittäminen (OPM 2007a, 11). Itsearviointityökaluja on laaja kirjo; yleisinä esimerkiksi laatupalkintokriteeristöt (kuten tälle tutkimuskelle oleelliset perusopetuksen laatukriteerit), vertailukehittäminen (benchmarking), tuloskortistot ja strategiakartat (Virtanen 2007, 180).

Esittelen seuraavassa suomalaisen perusopetuksen itsearvioinnin suuntaviivoja siten kuin hallinto ne on muotoillut. Arvioinnin logiikka perustuu niin sanottuun Tutka-malliin, joka toimii seuraavasti:

Koulutusorganisaatio päättää ensin, mitä tuloksia se haluaa saavuttaa ja valitsee sen jälkeen tarkoituksenmukaiset toimintatavat niiden saavuttamiseksi ja soveltaa näitä yhdenmukaisesti. Erinomaisesti toimiva organisaatio arvioi toimintaansa ja parantaa tarvittaessa joko toimintatapojaan tai niiden soveltamista sekä asettaa tulosten pohjalta uusia tavoitteita. (OPH 2013)



Kuva 1: Arvioinnin logiikka (OPH 2013)

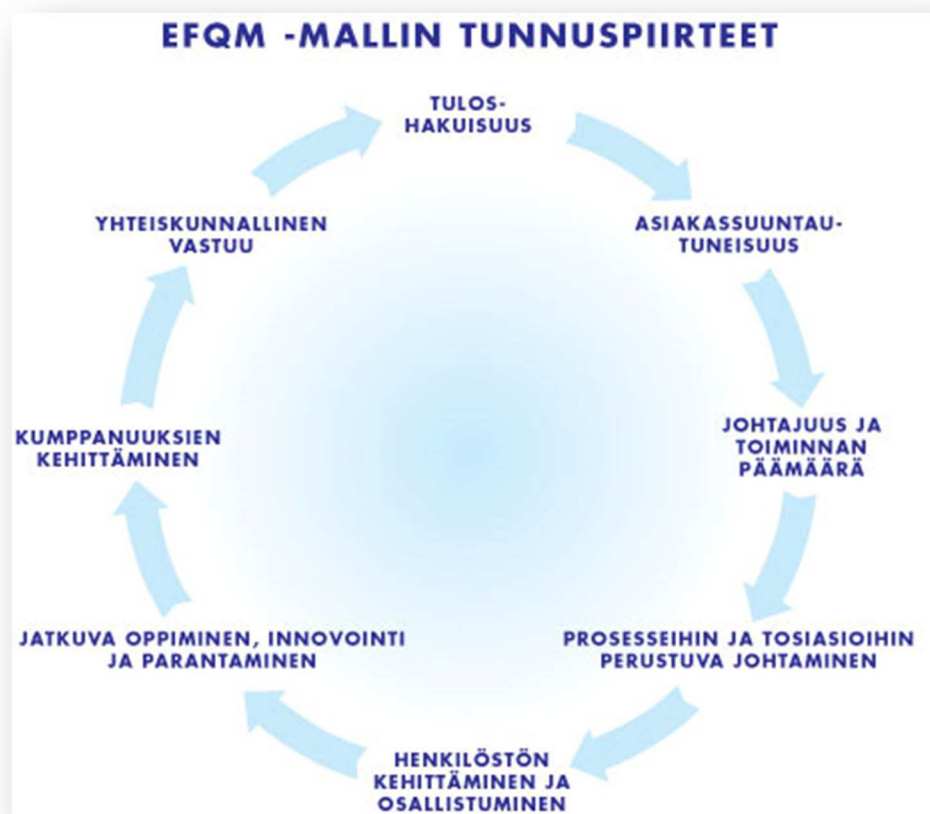
Laatupalkintokriteerit määrittelevät erinomaisen toiminnan arviointiperusteet. Nämä voivat kohdistua itse toiminnan onnistumiseen tai toiminnan tuloksiin. Esimerkiksi tässä tutkimuksessa ja perusopetuksen laadunarviointimallissa keskeiseksi välineeksi nousevassa EFQM-mallissa toimintaa arvioidaan saavutettujen tulosten perusteella. Tämän myös Opetusministeriö toteaa:

EFQM-mallin peruslähtökohta on toiminnan arviointi saavutettujen tulosten perusteella. Erinomaisesti toimivissa organisaatioissa toiminnan kehittäminen perustuu mitattaviin ja luotettaviin tuloksiin. (...) Tärkeää on seurata ja arvioida muun muassa sitä, miten tavoitteet on saavutettu, miten tulokset ovat kehittyneet ja minkälaisia ne ovat verrattuna muiden vastaavien organisaatioiden tuloksiin. On tarkoituksenmukaista, että koulutusorganisaatio varmistaa tulostiedon keruun riittävän yhdenmukaisuuden, jotta eri ajankohtina saatuja tuloksia voidaan verrata keskenään. (OPH 2013)

EFQM-malli on alun perin Yhdysvalloista Eurooppaan tuotu, yritysten strategiaa ja tuloksia parantamaan pyrkivä työkalu, jonka Euroopan unioni muunneltuna lanseerasi Brysselissä vuonna



1989 taloudellisen kehityksen apuvälineeksi. EFQM-mallin ohella toinen laajalti käytössä oleva itsearvioinnin työkalu on julkishallinnollinen CAF (Common Assessment Framework). Nämä kaksi ovat sisällöllisesti hyvin lähellä toisiaan ja ovat levinneet laajalti suomalaiseen julkishallinnon kenttään. Yhteistä malleille on, että ne perustuvat organisaation itse toteuttamaan arviointiin ja niiden tarkoituksena on tarkastella kriittisesti organisaation toimintaa useilla eri sektoreilla, hyödyntäen sekä määrällisiä että laadullisia menetelmiä. Laatupalkintokriteeristöt pyrkivät universaaliin suorituskyvyn mittaamiseen ja sitä kautta organisaatioiden vertailtavuuden lisäämiseen. Kriteeristöjen hyödynnettävyyttä lisää myös se, että ne ovat periaatteessa sovellettavissa kaikenlaisiin organisaatioihin, kaikilla sektoreilla. (Virtanen 2007, 181.)



Kuva 2: EFQM-mallin tunnuspiirteet (OPH 2013)

EFQM-mallin kriteeristössä on viisi eri arviointialuetta: johtajuus, toimintaperiaatteet ja strategia, henkilöstö, resurssit ja kumppanuudet sekä prosessit. Arviointialueiden lisäksi malliin sisältyy organisaation suorituskyvyn mittaaminen tulosalueittain. Näitä ovat asiakastulokset, henkilöstötulokset, yhteiskunnalliset tulokset sekä suorituskäytö tulokset (mt., 181–182).

Kyseisen arviointimallin lanseerauksella on pyritty yhdenmukaistamaan kunnallisella tasolla tuotetun arviointitiedon luonnetta ja edesauttamaan laadukkaan arviointitiedon tuottamista. Sillä on myös pyritty tekemään arvioinnista systemaattista eli takaamaan luotettavat tiedonkeruun, analysointimenetelmien ja raportoinnin tavat, jotta arviointi erottuisi arvostelusta (Virtanen 2007, 42; Laukkanen 1996, 12). Samalla arviointien toteutus laajenee kansallisen tason mittaamisesta kunta- ja koulutason itsearvioinneiksi. Arvioinnin liikkua kohti paikallista, yksittäistä koulua, sen hyödyntämät arviointimallit levittäytyvät globaalisti.

## 2.3 Laadunarvioinnin dilemmat

Nykyisenlaista laadunarviointia käsittelevään kirjallisuuteen tutustuessa esiin nousee joitakin arviointikäytänteiden sisäisiä ja ulkoisia ongelmia, jotka laadunarvioinnin lisääntyessä tulisi ottaa huomioon. Näitä näkemykseni mukaan ovat a) laadunarviointimittareiden ja mallien universaaliuteen liittyvät ongelmat: rankingit ja vertailuasetelmat, kansainvälisten arviointien tuottama 'totuus' laadusta ja laadunarvioinnin tasapäistävä vaikutus sekä b) arviointitiedon riippumattomuuteen liittyvät ongelmat: arvioinnin autonomisuus suhteessa koulutuksen hallintoon ja arviointikäytäntöjen vaikutus tuotettavan arviointitiedon luonteeseen.

### 2.3.1 Universaalit mittarit

Kenties näkyvin esimerkki kansainvälisesti levinneestä arviointikäytännöstä ovat OECD:n (Organization for Economic Co-operation and Development) organisoimat PISA-tutkimukset (Programme for International Student Assessment), joihin Suomikin on aktiivisesti ottanut osaa. Vaikka Suomessa PISA on saanut julkisuudessa pääosin positiivista huomiota, osin suomalaisten hyvän menestyksen vuoksi, tutkimusta on kritisoitu muun muassa kulttuurispesifisyyden unohtamisesta niin kysymysten laadinnassa kuin analyysimetodeissa, tilastollisen analyysimallin puutteista (maiden välisiä eroja eliminoitiin, jos ne eivät mahtuneet mallin 'yleiseen kaavaan') sekä tutkimuksen luonteen ja rajoitusten peittelystä (Goldstein 2004, 320–328). Niin Suomessa kuin kansainvälisestikin on kyseenalaistettu PISA-tutkimusten käyttö ranking-listaukseen ja liian suorien johtopäätösten tekeminen PISA-menestyksen ja muiden yhteiskunnallisten indikaattoreiden välille (Laukkanen 2006, 217–240; Torrance 2013, 1–21). Tästä huolimatta valtiot suhtautuvat vakavasti kansainvälisten

vertailujen tuloksiin, suhtautuvat niihin tietona ja todisteena (evidence) ja yleensä reagoivat, mikäli heidän sijoutuksensa esimerkiksi PISA-tutkimuksissa on muuttunut<sup>2</sup>. Myös kansainvälisten vertailujen imagoarvo on kasvanut (van Damme 2011, 16–17).

Samalla, kun arvioinnin yhdenmukaiset ja määrälliset ylikansalliset indikaattorit tuovat käytännön etuja, niiden on esitetty myös yhdenmukaistavan opetussuunnitelmia. Näin koulu ei enää olisikaan vahvasti paikallisen kulttuurin siirtämisen instituutio, vaan globaalisti jaetun tiedon, keskenään samankaltaisten oppimis- ja arviointikäytänteiden yhdenmukaistama organisaatio (mt., 139). Toisaalta universaalien mittareiden käytön on todettu olevan universaalia lähinnä teollistuneiden maiden osalta, sillä kehittyviltä mailta puuttuvat vertailutiedon keräämiseen vaadittavat indikaattorit (Kellaghan & Greaney 2013, 127). Tämä voi sulkea kehittyvät valtiot ulos sellaisesta globaalista kehityksestä, jossa arviointien vertailtavuus nousee oleelliseksi tekijäksi maiden kilpailukyvyyn kannalta. Yleisesti ottaen tiedon poliittisen kontrollin roolin kasvaessa keskeiseksi kysymykseksi muotoutuu se, kuinka 'oikean tiedon' standardit määrittävät ja mitkä tahot ne määrittävät?

On esitetty, että koulutusjärjestelmien kansalliset arviointitavat heijastavat yhä useammin globalisaatioon liittyviä osatekijöitä, kuten utilitaristista koulutusnäkemystä, inhimillisen pääoman lisäämisen tarvetta, huolta menestyksestä/tuloksista sekä standardien ja teknologian käyttöä (mt., 127). Vaikka tilastoitu arviointitieto esimerkiksi on siirrettävyydessään käytännöllistä, voidaan pohtia, missä määrin oppijat, koulut ja koulutusmallit ovat asetettavissa samoille mittareille, paikallinen ja historiallinen konteksti sivuuttaen. Kun arviointikäytänteitä siirretään kontekstista toiseen, niiden antama kuva koulutuksen todellisesta tilasta voi olla vääristynyttä ja yksipuolista, niiden tuottama tieto jäädä vaille käytännön sovelluksia ja tulokset tulkittaviksi vain hallinnollisten päämäärien välineinä (Lawn ym. 2011, 11–18). On kuitenkin otettava huomioon, että sellaisenaan arviointien tulokset eivät muuta suoraan koulun käytännön elämää ja luokkahuonetoimintaa; ne ovat heikko instrumentti vaikuttaa ilman hallinnollisesti tehtäviä rakenteellisia muutoksia (Kellaghan & Greaney 2013, 140).

Yksi Suomessakin esille noussut arvioinnin ongelma on käytettyjen menetelmien kyvyttömyys ottaa koulun oppilaiden lähtötaso ja kehittymisen prosessi huomioon arvioissa (Rinne ym. 2011, 251–252). Ilmiön luonne tulee hyvin esille Rinteen ym. (2011) tutkimuksessa, jossa tutkittiin rehtoreiden ja opettajien suhtautumista laadunarviontiin:

---

<sup>2</sup> Esimerkiksi Ruotsissa, jonka PISA-tulokset heikkenivät viimeisimmässä arvioinnissa rajusti, koulutuskysymykset ovat nousseet vaalien pääteemaksi ja hallinnollisten uudistusten keskiöön (HS 28.3.2014).

Oppilasryhmät ovat hyvin erilaisia ja siksi opetusta on muokattava aina tarpeen mukaan. Luokassa saattaa olla useita maahanmuuttajia ja oppimisvaikeuksia sekä ADHD-oppilas ja aspergeroppilas. Siinä opettaja panee taitonsa likoon selvittääkseen. Hän saattaa selvittääkin ja oppilaat oppivat ja kehittyvät. *Mikä mittari mittaa kehittymisen tasoa?* (Rinne ym. 2011, 251–252)

Kun julkaistaan koulujen rankinglistoja on aina myös vaara, ettei niitä osata lukea oikein, elleivät myös taustatiedot ole kohdallaan. Silloin herää varmasti myös kysymys, onko poliittisesti korrektia julkaista uutista, jossa kerrotaan, että koulu x:ssä saavutetaan huonoja tuloksia, mutta asiaa selittävät vähintäänkin osaltaan heikosti koulutetut vanhemmat ja korkea työttömyys- ja köyhyysprosentti (...) millaiseen tilanteeseen nämäkin oppilaat joutuisivat, jos vanhemmat huonon koulun leiman pelossa lähettäisivät heidät isoihin opetusryhmiin ”keskustan hyviin kouluihin”. Koen tekeväni arvokasta ja tärkeää työtä ja teen sen yhtä hyvin kuin paremmissakin kouluissa, vaikka suurin osa oppilaistani ei eliittituloksiin ylläkään. (mt., 255)

Otteet kuvaavat osuvasti sitä laadunarvioinnin tasoa, jonka pelkkä oppimistulosten mittaaminen tavoittaa ja tuovat ilmi arviontikulttuurin yhteyden ympäröivään yhteiskuntaan. Ne ilmentävät myös laatumittareiden (ja EFQM-mallin) niin sanottua käännettävyyden ongelmaa. Yksityisen sektorin yritysallit ja indikaattorit eivät välttämättä sovi sellaisenaan koulutuksen laadun mittaamiseen, vaan voivat olla toimimattomia ellei niiden laadinnassa ole huomioitu kulloisenkin organisaatiokulttuurin taustatekijöitä ja luonnetta (Cullen ym. 2003).

Koulutuspolitiikassa on nähtävissä myös sisäistä ristiriitaa, kun yksilöllisyyttä ja yksilöllisiä valintoja vaalivassa kulttuurissa keskenään erilaiset toimijat ja oppilaat asetetaan tasapäistävälle mittareille. Tällöin suorituksia verrataan joko suhteessa parhaimpaan tai suhteessa standardiin, jolloin yksilöllinen erilaisuus tai vuoden aikana tapahtunut oppilaan kehitys eivät pääse näkyviin tai tule arvostetuksi (Grek ym. 2011, 52). Tällainen koulutuspolitiikka ei tue ainutlaatuisten innovaatioiden syntymistä ja yksilöllistä ainutlaatuisuutta, vaikka samaan aikaan tätä tavoitteleeekin.

### 2.3.2 Arviointitiedon riippumattomuus

Suomessa kansallisen tason arviointikohteiden valinta tapahtuu pitkälti Opetus- ja kulttuuriministeriön toimesta, joka tilaa arviointeja yhteistyökumppaneiltaan. Toimeenpaneovina

eliminä toimivat Opetushallitus ja Koulutuksen Arviointineuvosto, yhteistyössä yliopistojen ja Tilastokeskuksen kanssa. Koulutuksen arviointisuunnitelmassa mainitaan ulkopuolisella koulutuksen arvioinnilla saatavan riippumattonta tietoaaineistoa, jota ei ole saatavissa viranomaistyönä (OKM 2012b, 7). Käytännössä tällä ulkopuolisella koulutuksen arvioinnilla tarkoitetaan Koulutuksen arviointineuvostoa, joka on perustettu Opetus- ja kulttuuriministeriön yhteyteen ”ulkopuolista arviointia varten” ja toimii ”riippumattomana asiantuntijaelimenä” (OKM 2012b, 7). Kuitenkin Opetus- ja kulttuuriministeriö rahoittaa kokonaisuudessaan Arviointineuvoston toiminnan. Vuonna 2014 aloittavan Koulutuksen arviointikeskuksen myötä arviointi sidotaan ja keskitetään entistä tiukemmin valtion hallinnon alaisuuteen.

Arviointitutkijoiden mukaan arvioinnin autonomisuus sen sijaan tarkoittaisi arvioijan riippumattomuutta häntä korkeampien tahojen, joilla on valta määrittää suuret arvolinjaukset, koulutuspolitiikasta (Laine & Malinen 2008, 16). Tämän tulisi koskea yhtä lailla arviointineuvostojen, yksittäisten instituutioiden ja koulutusten, kuin myös yksittäisen opettajan arviointitoimintaa. Sen sijaan, että arviointi olisi vain jo meneillään olevan prosessin toteamista, sen pitäisi kyetä arvottavaan analyysiin arvioinnin päämääristä. Mikäli arviointitiedon tuottaminen keskitetään ja rahoitetaan saman tahon toimesta, on vaarana, että vallitseva kehityssuunta mielletään ’normaaliksi’ tai ’luonnolliseksi’, jolloin valintatilanteita ja muita mahdollisia suuntia on vaikeampi nähdä. (Laine & Malinen 2008, 16.)

Kysymykset arviointitiedon luotettavuudesta ja objektiivisuudesta koskevat paitsi tuottavia tahoja, myös käytettyjä menetelmiä. Vaikka paikallisilla laadunarvioinneilla sanotaan tuotettavan luotettavaa *tietoa* päätöksen tueksi, esimerkiksi EFQM-mallin yhteydessä on huomioitava, että itsearvioinneissa tiedonmuodostus tapahtuu osin sosiaalisesti, jolloin tuotetun tiedon luonne vaihtelee yhteisöjen kesken (Delandshere 2013, 34). Pariisilaiskoulun neljäkymmenen opettajan keskuudessaan laatima, toteuttama ja analysoima laatukartoitus poikkeaa merkittävästi suomalaisen kolmen opettajan maaseutukoulun vastaavasta paitsi kontekstiltään myös sosiaalisilta lähtökohdiltaan. Lisäksi, koska EFQM sisältää sekä määrällistä informaatiota, että kvalitatiivisia, mielipiteisiin perustuvia laadun kuvauksia, tuotetusta arviointitiedosta puhuttaessa ero näiden kahden välillä tulisi tuoda julki. Delandshere määrittelee kolme keskeistä kysymystä laadunarvioinnille, joita ei tarkastelussa tulisi unohtaa:

1. Miksi arviointi tehdään – mikä on sen tarkoitus ja oikeutus?
2. Missä muodossa arviointi toteutetaan – kenen toimesta tieto on tuotettu ja miten?

3. Missä suhteessa arviointiin osallistuvat tahot ovat toisiinsa ja millaisessa sosiaalisessa kontekstissa he keskenään toimivat?

(Delandshere 2013, 40)

Tämän tutkimuksen näkökulmassa ja suhteessa tuotettuun laatuun korostuvat arvioinnin tarkoitus ja oikeutus (Delandheren kysymys 1) sekä laadun muotoutumisen sosiaalinen ja poliittinen konstruktivisuus (kysymys 3). Arvioinnin toteutustapa (kysymys 2) on läsnä laatuun vaikuttavien arviointikäytänteiden kautta, mutta huomio on toimijoiden sijasta diskursiivisen tason prosesseissa. Tutkimus myös irtaantuu arviointitutkimuksen perinteestä siinä mielessä, ettei se tutki arviointia jo suoritettuna arviointina, jossa laatu olisi jo saanut tietyn muodon. Analyysi katsoo laadun muotoutumista arviointiprosessissa sosiologisin silmin. Tällöin laadunarviointi ei näyttäydy pelkkänä tiedonkeruun tekniikkana, vaan yhteiskunnan rakenteisiin vaikuttavana *hallinnollisena käytäntönä* (vrt. Delandshere 2013, 26–49).

### 3. Hallinnan analytiikka sosiologisena viitekehyksenä

Tutkimukseni on osa sosiologista hallinnan analytiikkaa, jossa mielenkiinnon kohteina ovat yhteiskunnalliset hallinnan tavat, tekniikat ja niissä hyödynnetyt tietokäytännöt (Miller & Rose 2010; Foucault 1998; Alastalo & Åkerman 2011, 17–38; Kaisto & Pyykkönen 2010, 7). Tutkimussuuntauksessa valta nähdään foucault’laisen perinteen mukaisesti toimintana, joka ei ole palautettavissa toimijaan (esim. valtion), vaan kaikki toimijat ovat samanaikaisesti sekä valtasuhteiden käytäntöjen tuotteita että tuottajia. Näin ollen myös hallinta (*gouvernement*) on yhteiskuntaan hajautunutta ja dynaamista, pyrkien ohjailemaan toimioden valintoja heidän itseohjautuvuutensa ja vapaiden valintojensa kautta (Kaisto & Pyykkönen 2010, 10–11.) Sen sijaan, että valtaa tarkasteltaisiin ylhäältä alas valuvana voimasuhteena, analysoidaan niitä sosiaalisen elämän rationalisaatioita ja tekniikoita, joiden kautta valta operationalisoituu ja jotka tekevät poliittisen vallan harjoittamisen mahdolliseksi (Miller & Rose 1989, 146). Govenmentality-analyysissa huomio kohdistuu sellaisiin modernin valtion monimutkaisiin hallinnan koneistoihin, strategioihin, tekniikoihin ja käytäntöihin, joiden tarkoituksena on kansalaisten toiminnan ja

käyttäytymisen ohjaaminen, *conduct of conduct* (Foucault 1991, 10–103, Dean 2010). Erityisesti tarkastellaan, millaisina valtiointerventiot näyttäytyvät yhteiskunnan luonnollistuneissa toimintakäytänteissä – tässä tutkimuksessa laadunarvioinnin vasta vakiintumassa olevissa diskursiivisissa käytänteissä.

Näkemyksen mukaan tehokas moderni liberaali hallinta kykenee sitomaan yhteen yksilön ja yhteiskunnan edun siten, että poliittiseksi subjektiksi muodostuu yksilö, joka omassa elämänprojektissään pyrkii tavoittelemaan yhteiskunnan määrittelemiä ihanteita. Tutkimukseni kontekstiin käännettynä tämä tarkoittaa, että koulutuksen arvostamisesta, itsensä arvioimisesta ja kehittämisestä sekä laadun parantamisesta on tehtävä yksilölötasolla arvostettava päämäärä, jotta menestyvä tietoyhteiskunta olisi mahdollinen (Kantola 2010, 115).

Tämän luvun rakenne etenee siten, että käsittelen ensin vallan ja hallinnan dynamiikkaa yleisellä tasolla, jonka jälkeen syvennyn diskursiiviseen käytännön käsitteistöön, joka on tälle tutkimukselle sekä laadun idean muotoutumisen alue että 'laadun' kautta tapahtuvan hallinnan mahdollistaja. Tämän pohjalta selkeytän analyysille keskeisten rationaliteetin, teknologian ja dispositiivin käsitteitä omana alalukunaan. Olen valinnut tutkimukseni lähtökohdaksi Foucault'n Tiedon Arkeologiassa avaamaan näkökulman sekä teoreettisen ja analyttisen käsitteistön, mutta täydennän kuvausta myös hänen muiden teostensa sekä hallinnan analyttisen perinteen kirjallisuudella. Foucault'lle ja hallinnan analyysille tyypillisesti tämä tässä luvussa hahmottelemani käsitteellinen viitekehys määrittää pitkälle myös tutkimuksen metodologiset ratkaisut. Tämä tarkoittaa, ettei analyysissa tulla hyödyntämään valmista metodologista mallia, vaan analyysi rakentuu sen näkökulman myötä, jonka hallinnan analyysin viitekehys käsitteellisesti seuraavassa tarjoaa. Luvun lopuksi käsittelen sitä sosiologista tasoa, jonka Foucault'n ja hallinnan analytiikan näkökulma tutkimukselle suovat, mutta johon ne myös rajoitustensa vuoksi analyysin pakottavat.

### 3.1 Hallinnan analytiikka: valtaa ilman subjektia

#### 3.1.1 Mitä valta on?

Foucault (1926–1984) nimesi monipolvisen ja epälineaarisen tuotantonsa yläkäsitteeksi *ajattelun kriittisen historian* (Alhanen 2007, 20). Hänen analyysinsä painopisteet ovat tietomuodot (forms of knowledge), vallan teknologiat (technologies of power) sekä itsen muodostuksen prosessit (processes

of self-formation). Vaikka Foucault tunnetaan nimenomaan valtaa käsittelevästä tuotannostaan, hän on itse todennut olevansa kiinnostunut valtasuhteista lähinnä siksi, että niiden analysoiminen palveli hänen tutkimustensa pääkysymystä ihmisten objektivoitumisesta subjekteiksi diskursiivisissa käytännöissä (Foucault 1994, 327). Tällä hän tarkoittaa ensinnäkin sitä, miten ihminen on diskursseissa muodostettu oman ajattelunsa kohteeksi (objektivoituminen) ja edelleen, kuinka tämä mielikuva omasta itsestään objektina on muokannut ihmisen käsitystä itsestään (subjektivoituminen) (ks. Alhanen 2007, 33). Tutkimuksen kontekstiin liitettynä kyse voisi olla esimerkiksi siitä, kuinka opettajasta on laatudiskurssissa muotoutunut tietynlainen, tietyllä tavalla toimiva ja tiettyjä määritteitä kantava 'laatudiskurssin opettaja' (objektivoituminen), ja kuinka se, miten hän itseään reflektoi suhteessa tähän uuteen 'laatuopettajuuteen', vaikuttaa hänen suhtautumiseensa itseensä opettajana (subjektivoituminen).

Foucault ei pyri muotoilemaan varsinaista valtateoriaa, vaan kehittämään tapaa ja näkökulmaa analysoida valtasuhteita. Hän lähtee liikkeelle Nietzschen subjektikäsityksestä, jonka mukaan subjektin tietoisuus on subjektin tuolla puolen vellovien voimien konstellaatio (Ojakangas 1998, 12). Eheää subjektia ei ole, kuten ei myöskään subjektin eheää tietoisuutta. Näin ollen yksilö ei omista valtaa eikä toimija asetu päämäärärationaaliseksi todellisuuden muokkaajaksi. Tutkiessaan modernia ihmistä, Foucault tutkii pikemminkin niitä voimia ja mekanismeja, jotka ovat synnyttäneet länsimaisen yksilön yksilönä ja modernin subjektin subjektina. Yksilö ei ole ainutlaatuinen, rationaalinen kokonaisuus, ei yhteiskunnallisen ymmärryksen alku- eikä keskipiste, vaan sekä vallan tuotos, että sen väline (Ojakangas 1998, 28–29).

Valta ei hahmotu myöskään resurssina, vaan suhteiden verkostona (Rinne ym. 2011, 193) eikä vallan olemus palaudu hierarkioihin tai institutionaalisiin rakenteisiin, vaan vaikuttaa toiminta- ja vuorovaikutussuhteissa. Valta ei ensisijaisesti ole negatiivista tai positiivista, vaan kaikkialla toimivaa ja tuottavaa. Se ei ainoastaan rajoita, tukahduta ja kontrolloi, vaan myös tuottaa ajattelua, tekoja ja sanoja ollen läsnä kaikissa ihmisten välisissä suhteissa (Kantola 2002, 64). Näin ollen ei ole olemassa valtasuhteista riippumattomia subjekteja (Alhanen 2007, 121).

Foucault lähestyy ihmistä ja ihmisyyden olemassaolon muotoja historiallisten mahdollisuusehtojen kautta. Hän kiinnittää huomiota siihen, kuinka keskitetyn hallinnan muodot ovat 1600-luvulta alkaen laajentuneet, tehostuneet ja moninaistuneet. Samalla yhä useammista ihmisen elämän osa-alueista osa-alueista on tullut hallinnan kohteita ja vanha suvereenivalta on korvautunut uusilla tekniikoilla.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Suvereeni valta oli eurooppalaisissa feodalistissa valtioissa käytössä ollut vallankäytön muoto, jossa hallitsi kuningas ja ruhtinaat hänen alaisinaan. Kansalaisten rooli hallinnon näkökulmasta oli maksaa veroa ja muodostaa tarvittavat sotajoukot. Mahdollisuutta ja halua kansalaisten jatkuvaan valvontaan ei ollut. (Alhanen 2007, 140.)



Hänelle vallan moderni logiikka, joka korvasi suvereenin vallan ja ilmeni elämää luovana ja tuottavana voimana, mahdollisti samalla myös vitaalisen, modernin yksilön synnyn (Ojakangas 1998, 32).

Siinä, missä väkivaltaa käytetään toiminnan tuhoamiseen, valtasuhteet eivät tätä tee, vaan ohjaavat toimintaa haluttuun suuntaan. Valtasuhteissa on aina läsnä myös vapaus; mahdollisuus toimia halutulla tavalla tai mahdollisuus nousta vastarintaan. Kun valtasuhteet vakiintuvat, niistä tulee osa jokapäiväisiä käytäntöjä. Näiden käytäntöjen synnyttäessä ja pitäessä yllä suunnitelmallisia, vakiintuneita valtasuhteita voidaan alkaa puhua hallinnasta (gouvernement). Tällöin hallinnan riippumattomuus sen puitteissa toimivien yksilöiden päämääristä kasvaa. Valta institutionalisoituu ja yksilön päämäärät erkanevat vallankäytön päämääristä ja hallinnan käytännöissä vakiintuva käytäntö alkaa ohjata sitä, miten ihmiset toimivat ja mihin he pyrkivät. (ks. Alhanen 2007, 127–128.) ”Esimerkiksi vankilan vartijat eivät kuritoimillaan pyri toteuttamaan henkilökohtaisia tavoitteitaan, vaan vankilan käytäntöjen sisältämiä päämääriä” (mt., 128). Valta on käytännöissä sisällä. Modernille ajalle tyypillisiä ovat Foucault’n mukaan tekniset ja anonyymit vallanharjoittamisen tavat (mt., 129).

### 3.1.2 Tiedon ja vallan suhde

Foucault’n tietokäsitys tulee lähelle Nietzschen toteamusta

There is no being in itself, just as there cannot be any knowledge in itself. (...) there is not a nature of knowledge, an essence of knowledge, of the universal conditions of knowledge; rather, that knowledge is always the historical and circumstantial result of conditions outside the domain of knowledge. In reality, knowledge is an event that falls under the category of activity. (ks. Foucault 1994, 13)

”Sellaista diskursiivisessa käytännössä muodostunutta elementtien kokonaisuutta, joka on välttämätön tieteen perustamiseksi, voidaan kutsua tiedoksi. ” (Foucault 2005, 236). Tieto on Foucault’lle sitä, mistä kussakin tieteellisyyteen pyrkivässä *diskursiivisessa käytännössä* voidaan puhua. Tällaisen tieto-käsityksen kenttä on hyvin laaja, sillä analyysitavalle ei ole olennaista se, *mikä* kulloinkin mielletään tiedoksi, vaan millä ehdoin se tehdään. Tietoisuutta, tietoa tai tiedettä tärkeämpään ovat diskursiiviset käytännöt, jotka sitä tuottavat: ”On olemassa tieteistä riippumatonta tietoa, mutta ei ole olemassa tietoa ilman määrättyä diskursiivista käytäntöä; ja jokainen diskursiivinen käytäntö voi määrittyä muodostamastaan tiedosta.” (Foucault 2005, 237). Yksi

arkeologisen analyysin tavoitteista on tutkia, millaisten lausumien on mahdollista olla tietoa eri diskursseissa eri aikoina. Tieteet rakentuvat tiedon pohjalle, mutta kaikki diskursiiviset muodostelmat eivät tavoita tieteen asemaa, sillä se vaatii vakiintunutta diskursiivista käytäntöä (tekniikoita, toimintatapoja artefakteja) (mt., 251). Mitä vankempia tietoon, muodollisiin kriteereihin ja normeihin liittyviä muotoutumissääntöjä diskurssin ympärille muodostuu, sitä lähempänä diskurssi on tieteellisyyden kynnyksen ylittämistä (mt., 242).

Yksi Foucault'n tunnetuimmista ja kiistellyimmistä väitteistä on, että valta ja tieto edellyttävät toinen toisiaan (Foucault 1980, 35). Tiedon ja vallan suhde on kaksisuuntainen: hallinnan harjoittamisen kautta tuotetaan tietynlaista tietoa ja kerätty tieto toisaalta tukee hallintaa (Foucault 1994, xvi). Tiedon diskurssit ovat sidoksissa valtasuhteisiin eli esimerkiksi pedagogiikan diskurssit ovat sidoksissa sen instituutioissa ja käytännöissä harjoitettavaan vallankäyttöön. Alhanen tosin esittää, ettei Foucault'n näkemystä siitä, että tieto *edellyttää* valtasuhteita, tulisi päätellä valtasuhteiden määrittävän suoraan sitä, *millaista* tieto on. Sen sijaan tiedon ja vallan sidos tulee ymmärtää tiedon *yhteytenä* valtasuhteisiin (Alhanen 2007, 136). Valtasuhde ei tässä tulkinnassa suoraan määritä tiedon sisältöä, mutta vaikuttaa sen luonteeseen.

Hallinta pyrkii tuottamaan itselleen hyödyllistä tietoa. Tämä näkyy Foucault mukaan nimenomaan modernissa, normalisoivassa hallinnassa. Siinä missä suvereenin vallankäytön piirissä kuninkaasivat olivat lähinnä kiinnostuneet hallittavistaan veronmaksajina ja reserviläisinä, nykyiset hallinnan muodot tunkeutuvat ihmisen yksilöllisyyteen tarkkaillen ja luokitellen koko hänen elämänsäpiiriään. Tätä hallinnan muutosta kuvaa muun muassa Danziger (1990) kuvatessaan kokeellisen psykologian subjektin muodostumista:

Kurinpidoon kannalta merkitykselliset tekniikat ovat syntyneet tiettyjen yhteiskunnallisten instituutioiden, kuten koulujen, sairaaloiden, sotilaallisten instituutioiden sekä myös teollisten ja kaupallisten instituutioiden historiallisen muodonmuutoksen aikana (— —) Tällainen tieto oli hallinnollisesti hyödyllistä ja tärkeää tietoa, jota tarvittiin rationalisoimaan yhteiskunnallisen valvonnan tekniikoita tietyissä institutionaalisissa yhteyksissä. Siltä osin kun 1900-luvun puolivälin psykologia oli omistautunut tällaisen tiedon tuottamiseen, se oli muuttunut hallinnolliseksi tieteeksi. (Danzinger 1990, 70; ks. Hacking 2009, 81).

Foucault puhuu samassa hengessä biovallasta tai biopolitiikasta, jonka 1700-luvulta alkaneen kehityksen myötä ihmiselämä ja ihmisruumis otettiin pikkutarkan hallinnan kohteiksi. Modernin biopolitiikka on hänen mukaansa kasvanut tavasta käsittää väestö kansakunnan menestyksen ehdoksi, tuottavaksi koneistoksi, jonka toimintaa on tehostettava ja ohjattava uudella kurikäytännöllä.

Sääntelymenetelmät lisääntyivät talouden perustuessa enenevässä määrin työväestön tuottavuuteen ja myöhemmin inhimilliseen pääomaan. Biopolitiikka perustuikin jatkuvaan arvioimiseen, seurantaan ja hallitsemiseen, mikä puolestaan edellyttää kohteiden ohjaamista toimimaan tiettyjen normien mukaisesti. Tätä pyrkimystä sopeuttaa ihmisiä vallitseviin normeihin Foucault kutsuu *normalisoivaksi hallinnaksi*. (Foucault 1980, 11–96.) Normalisoiva hallinta tuottaa käytäntöjä, jotka asettavat ihmiset yksilöinä asteikoille, vertailtaviksi suhteessa toisiinsa ja suhteessa normaaliin ja epänormaaliin. Se tuottaa yksilöidyn, tarkkaillun ja itsereflektiivisen subjektin. Yksilön tulee olla tietoinen itsestään ja ominaisuuksistaan ja tehtävä kehittämisestään oma henkilökohtainen päämääränsä. Paradoksaalisesti hallinnan tavassa, jossa vallankäyttö ei alista, tukahduta tai riistä, vaan pyrkii voimien vahvistamiseen ja ohjaamiseen, yksilö on kuitenkin läpeensä tarkkailtu, vertailtu ja 'normitettu' (Foucault 1980, 11–96). Normatiivinen hallinta on täten samaa aikaa yksilöivää ja normalisoivaa (Alhanen 2007, 196).

### 3.2 Diskursiiviset käytännöt

#### 3.2.1 Lausuma

[Lausumien analyysi] on sanottujen asioiden kuvailemista juuri siinä määrin kuin ne ovat sanottuja (...) Se ei kysy sanotuilta asioilta, mitä ne piilottavat, mitä niissä sanottiin vastoin niiden tahtoa, mitä sanomatonta ne peittävät tai millainen ajatusten, kuvien tai fantasmojen runsaus niissä asuu. Se kysyy päinvastoin, miten ne ovat olemassa ja mitä niille merkitsee se, että ne ovat ilmaantuneet. (Foucault 2005, 145.)

Jotta saadaan käsitys siitä, mitä Foucault tarkoitti *diskurssilla*, on lähdettävä *lausumista*, joista diskursiiviset muodostelmat rakentuvat. Lausuma on Foucault'lle ”diskurssin atomi” (Foucault 2005, 108). Pikemmin kuin kielen elementeistä koostuva ja merkityssysteemin määrittelemä, lausuma on se ”mikä saa tällaiset merkkien kokonaisuudet olemaan olemassa ja mahdollistaa näiden sääntöjen ja muotojen toteutumisen (...) tavalla, jota ei pidä sekoittaa merkkien olemassaoloon kielen elementteinä.” (Foucault 2005, 118). Kielellistä asua tärkeämpää on siis se, mitä kielellä kussakin yhteydessä on mahdollista viestiä ja minkä roolin lausuttu kontekstissaan saa. Kieli on Foucault'lle tarkoitushakuista, partikulaarista toimintaa, jossa merkkien sarjasta tulee lausuma tietyin ehdoin:

a) Lausumalla on viittauskohde eli lausumat ovat referentiaalisia. Referentiaalisuutta eivät muodosta tosiasiat, realiteetit tai oliot, vaan sen kentän ehdot, 'mahdollisuuden lait', joilla lausuman on mahdollista ilmetä (Foucault 2005, 122). Toisin sanoen lausuma ei vaadi konkreettista viittauskohdetta ("tämä tässä on laatu") eikä sitä ole mahdollista puhtaana, irrallaan ilmenemisyhteydestään osoittaakaan. Lausuman referentiaalisuudessa on olennaista "lausumassa nimettyjen, tarkoitettujen tai kuvattujen kohteiden olemassaolon säännöt" (Foucault 2005, 122). Tutkimukseni kontekstissa tämä tarkoittaa, että lausumat laadunarvioinnista ja laadusta muodostuvat koulutuspolitiikan kentällä tietyin ehdoin, jotka määrittävät sen, mitä laatu voi ja mitä se ei voi olla. Analyysi ei pyri etsimään 'laadulle' mitään todellisuudesta sellaisenaan löytyvää 'oikeaa' määritelmää tai kohdetta, johon sen 'kuuluisi' viitata, vaan tutkin nimenomaan niitä mahdollisuuden lakeja, joita arvioinnin ympärille muotoutuva diskurssi sille sallii.

b) Lausumalla on määrätty suhde subjektin. Subjekti ei palaudu kieliopillisen lauseen subjektin eikä myöskään sanotun sanojaan (vrt. sosiologian klassinen 'toimija'). Merkkien tuottaminen edellyttää kyllä tekijää, mutta lausumaa tai lausuman subjektia siinä ei ole. (Foucault 2005, 124). 'Subjekti' on enemmänkin diskurssissa otettu asema: määrätty ja tyhjä paikka, jonka erilaiset yksilöt voivat täyttää (mt., 127). Lausuman olemassaolon kannalta aktiivisen subjektin roolia oleellisempaa on diskursiivisen prosessin muotoutuminen.

c) Lausumalla on liitännäiskenttä. Siinä missä kieliopillinen järjestelmä tarvitsee toteutuakseen elementit ja säännöt, ollakseen lausuma, lause on suhteutettava 'viereiseen kenttään', joka "sallii sille asiayhteyden ja eritellyn representatiivisen sisällön" (mt., 131). Lausumalla on kullakin lausumiskentällä tietty paikkansa ja aikansa ja tuo lausumiskenttä sekä luo suhteita menneisyyteen että avaa tulevaisuutta. "Ei ole olemassa lausumaa yleensä, vapaata, neutraalia, ja riippumatonta lausumaa; lausuma on aina osa sarjaa tai kokonaisuutta, sillä on osa muiden joukossa, se tukeutuu muihin ja erottuu muista. Se sopeutuu aina lausumisryhmään, jossa sillä on osansa, vaikka vähäinenkin." (Foucault 2005, 132.) Analyysini tasolla tämä viittaa siihen, miten laadunarviointia ja laatua määritellään esimerkiksi suhteessa koulutuspoliittiseen, talouspoliittiseen tai kasvatustieteelliseen.

d) Lausuma on aineellisesti olemassa. Lausuma voi olla puhuttu, kirjoitettu, symbolein merkitty, ja sen ilmaisumuoto osaltaan vaikuttaa myös lausuman sisällöksi miellettyyn. Tästä syystä "samoista sanoista muodostunut, tarkalleen samalla merkityksellä latautunut, syntaktisen ja semanttisen identtisyytensä säilyttänyt lause ei muodosta samaa lausumaa kun joku artikuloi sen keskustelun kuluessa tai kun se on painettu romaaniin" (Foucault 2005, 134).

'Laatu' ei toisin sanoen ole irrotettavissa historiallisesta kontekstistaan ilman, että sen merkitys muuttuu. Sillä on tietty tehtävänsä määrittävässä arviointikulttuurissa kuten arviointikulttuurin määrittämisellä on omansa uuden hallinnantavan kontekstissa. Kuten Foucault ilmaisee: "Mielisairaus on muodostunut kaiken sen kokonaisuudesta, mitä on sanottu kaikissa niissä lausumissa, jotka nimesivät sen, kuvasivat sitä, kertoivat sen seurauksista, viittasivat sen erilaisiin saavutuksiin ja arvioivat sitä. (...) Eri tapauksissa, eri yhteyksissä, eri näkökulmista, eri aikoina kysymys ei ole samasta sairaudesta: kysymys ei ole lainkaan samoista hulluista." (Foucault 2005, 47.)

### 3.2.2 Diskurssi

Foucault kutsuu *diskurssiksi* sellaista lausumien kokonaisuutta, jossa lausumat ovat peräisin samasta diskursiivisesta muodostelmasta (esim. patologian diskurssi osana lääketieteen diskursiivista muodostelmaa) (Foucault 2005, 155). *Diskursiivinen muodostelmalla* hän puolestaan tarkoittaa samoin ehdoin toteutuvien lausumien muotoutumisjärjestelmää, jonka perusteella voidaan tehdä erotteluja esimerkiksi taloudelliseen, kasvatustieteelliseen tai koulutuspoliittiseen diskurssiin (mt., 143). Vaikka diskursiivinen muodostelma näin mieltyy diskurssia laajemmaksi käsitteeksi, Foucault käyttää termejä osin päällekkäisinä (ks. Alhanen 2007, 71). Oleellista molempien käsitteiden ymmärtämiselle on, että niissä ilmenevät lausumat ovat muodostuneet samoin totuusehdoin, saman 'eetoksen' sisällä. Näin diskurssit ja diskursiiviset muodostelmat ilmenevät historiallisina, paikkaan ja aikaan sidottuina äärellisinä kokonaisuuksina (mt., 41).

Erotuksena moniin muihin diskurssin määritelmiin, Foucault'n näkemyksessä korostuu diskurssikäsitteen avaruus. Diskurssin analysoinnin lähtökohtana ei ole kieli tai sen puhuja, vaan siihen tulee suhtautua pikemminkin kielen kautta välittyvänä *käytäntönä*. (mt., 220). *Diskursiivinen käytäntö* ei ole teko eikä myöskään rationaalista toimintaa, vaan historiallisten sääntöjen kokonaisuus, "jotka ovat määritelleet lausumifunktion toimintaehdot annetulla aikakaudella ja annetulla yhteiskunnallisella, taloudellisella, maantieteellisellä ja kielellisellä kentällä." (Foucault 2005, 155). Lausumat säilyvät aineellisten tekniikoiden ansiosta (kirja), instituutioiden osana (kirjasto) ja vakiintuneiden tapojen myötä (kirjastossa käyminen). Niin instituutiot, ihmiset kuin arkkitehtuurikin ilmentävät diskursiivisia käytäntöjä ja siirtävät niitä eteenpäin. (mt., 164.) Näin ollen diskursseja analysoitaessa kiinnitetään huomiota siihen, kuinka johonkin ilmiöön liittyvät lausumat yhteiskunnan *funktionaalisina käytäntöinä* suhteutuvat muihin, ei-diskursiivisiin käytäntöihin ja

pyrkivät vaikuttamaan tulkintoihin todellisuudesta (mt., 41, 214). Koulutuspolitiikassa sama voidaan muotoilla kysymykseksi 'laadun' diskursiivisten määrittelyjen ja laadunarvioinnin teknisten menetelmien kehittymisestä rinnakkaisessa suhteessa toisiinsa.

Foucault'lle diskursiiviset käytännöt ovat välttämättömiä tieteenalojen muodostumiseksi. Pyrkiessään tieteellistymään diskursiiviset muodostelmat tarvitsevat kehittyäkseen sellaisia diskursiivisia käytäntöjä, joiden säännöt mahdollistavat diskurssin kohteiden, teorioiden ja käsitteiden *vakiintumisen*.

Diskursiiviset käytännöt eivät ole puhtaasti ja yksinkertaisesti vain diskurssin tuottamisen muotoja. Ne ruumiillistuvat joukossa tekniikoita, instituutioissa, käyttäytymisen kaavoissa, välittämisen ja levittämisen tyypeissä sekä pedagogisissa muodoissa, jotka samanaikaisesti sekä asettavat että pitävät niitä yllä. (Foucault 1971, suom. Alhanen 2007, 86).

Ne eivät suoraan säätele sitä, mikä diskurssissa hyväksytään todeksi, vaan sitä *millaisten väitteiden on ylipäänsä mahdollista olla totta*. Sellaiset lausumat, jotka eivät sovi diskurssin vakiintuneeseen kenttään, koetaan 'oudoiksi':

Koulutuksen, samoin kuin vaikkapa terveydenhuollon, arvioinnissa käytetään nykyisin tuottavuuden ja tehokkuuden termejä: kuinka monta maisteria valmistuu vuodessa, kuinka monta leikkausta tehdään vuorokaudessa? Ei ole vaikea nähdä, että sama kieli, samat metaforat ovat tulleet sisään puheeseen, jossa niitä aiemmin olisi pidetty outoina. (...) Tällainen arviointi edellyttää, että arvioitavat kohteet määritetään mitattaviksi objekteiksi, esinemäisiksi tuotoksiksi. (Laine & Malinen 2008, 15–20).

Mikäli jokin lausuma mielletään diskurssissaan 'oudoksi', diskursiivisen järjestelmän sääntöjä on muutettava tai lausuma on hylättävä (Alhanen 2007, 89). Foucault'n mukaan diskursiivisen käytännön muodonmuutos on sidoksissa monimutkaiseen joukkoon muutoksia, jotka saattavat tapahtua myös diskurssin ulkopuolella tuotanto- ja sosiaalisissa suhteissa tai poliittisissa instituutioissa (Alhanen 2007, 97). Käytännöt muuttuvat yleensä hitaasti ja huomaamatta, mikä tekee niin diskurssin sisäisistä kuin ulkoisistakin muutoksista vaikeasti havaittavia ja toisaalta avaa hallinnan analyysille tutkimuskentän ja perustelee tällaisen analyysitavan tarpeellisuuden.

Diskursiivisten muutosten yhteydessä Foucault puhuu diskurssien *sisäisistä* ja *ulkoisista ristiriidoista* (Foucault 2005, 200). Jotkin ristiriidat syntyvät samassa diskursiivisessa muodostelmassa ja samojen lausumafunktion toimintaehtoju mukaisesti (sisäiset), kun taas toiset ristiriidat ylittävät diskurssien rajat, jolloin vastakkain asettuvat väitteet, jotka eivät ole peräisin samoista lausumaehtoista

(ulkoiset). Nämä ristiriidat juontuvat ilmiön erilaisiksi mielletyistä *funktioista*. Varsinkin, kun kyseessä on laadun kaltainen, kameleonttimainen käsite, keskustelun pohjana voivat olla (ja usein ovat) lähtökohtaisesti keskenään ristiriitaiset käsitykset laadusta. Tällöin vuoropuhelu ei toimi, koska 'laadulle' annetut sisällölliset merkitykset eivät kohtaa. Jos laadusta esimerkiksi puhutaan toisaalta objektiivisina, mitattavina tuloksina (tuotanto-puhe) ja toisaalta arvoperustaisina pedagogisina kasvatuspäämäärinä (perinteinen kasvatus-puhe), ja nämä kaksi puhetapaa koetetaan mahdollistaa samaan laatudiskurssiin, jo erot käsitteellisessä ymmärryksessä voivat estää järkevän dialogin. Tällöin voidaan Foucault-tulkinnan mukaan puhua laatudiskurssin ulkoisesta ristiriidasta.

Aina diskursiiviset erot eivät ole näin selkeitä. Laatu-käsitteen luonteen vuoksi jopa arvo- ja funktioperustaltaan samankaltaisissa puheenvuoroissa laadun eri ulottuvuudet sekoittuvat helposti keskenään. Opettajainhuoneessa arvioidaan oppilaiden menestystä suhteessa laatutavoitteisiin (laatu objektina), pohditaan, mitä laatu oikeastaan on (laatu ideana) ja todetaan, ettei viimeviikkoinen laatukoulutus ollut laadukas (laatu tosiasiana) (vrt. Hacking 2010). Eri tasojen jäsenneltävyyttä ja tulkittavuutta ei helpota se, että laatu käsitteenä nousee samasta juuresta *laadukkuuden* ja *laadullisuuden* käsitteen kanssa. Tätä käytetään retorisenä tehokeinona:

Jos koulutuksen tulokset mielletään tuotoksiksi, se synnyttää esinemäisen mielikuvan ja samalla mitattavuuden idean. (...) Sen sijaan oppiminen, oppineisuus on *laadullinen* ilmiö, jonka arvioiminen vaatii toisenlaisia lähestymistapoja (Laine & Malinen 2008, 15).

Kyseisessä katkelmassa tehdään ensinnäkin jyrkkä erottelu tulostavoitteisen, mitattavan laadun ja oppimiseen liittyvän laadun välille ja luodaan näin kahta erillistä ja keskenään ristiriitaista laadun puheavaruutta. Lisäksi käytetään termiä *laadullinen* siten, että viitatessaan arviointimettiin se samalla myös vie 'laadullisuuden' tietylle puolelle eli tarkoituksellisesti yhdistää käsityksen 'laadusta' laadullisiin metodeihin. Tätä käytetään kannanottona sen puolesta, että 'laatu' tavoitetaan pikemmin laadullisin kuin määrällisin menetelmin. Laatu-käsitteen monitulkintaisuus tarjoaa runsaasti mahdollisuuksia kyseisenlaiseen käsitteelliseen leikkiin. Samalla tällainen retoriikka on omiaan lisäämään käsitteen ympärille muodostuvaa hämmennystä ja sisällöllisen määrittelyn kamppailuja.

### 3.3 Hallinnan dispositiivi: rationaliteetit ja teknologiat

Diskursiiviset käytännöt suhteutuvat ja verkottuvat ei-diskursiiviseen todellisuuteen ja yhteiskunnan mulle osa-alueille *dispositiivin* käsitteen kautta. Tällöin tullaan hallinnan analyysin alueelle:

hallinnan tekniikoihin ja vallan käytäntöihin. Huomio kohdistuu siihen, kuinka hallintojärjestelmä tukee ja on riippuvainen tietyistä tiedon muodoista ja kuinka tämä puolestaan vaikuttaa muutostarpeiden ja uudistusten muotoutumiseen (Dean 2010, 31). Diskursiivisten käytäntöjen kautta esitetään ja perustellaan tarve muutokselle sekä esitetään tarpeelliseksi nähdyt toimet muutoksen saavuttamiseksi (Ball 2008, 13). Kuinka 'laatu' tuotetaan arvioitavaksi ja miten se palvelee koulutuksen uudistustarpeita?

### 3.3.1 Dispositiivi

Foucault yhdistää diskursiiviset ja ei-diskursiiviset käytännöt (esim. tekniset välineet ja käytetyt tekniikat) dispositiivin käsitteen avulla. Dispositiivi kuvaa verkostoa, toisiinsa kytkeytyviä käytäntöjä, joka muodostuu heterogeenisestä joukosta diskursseja, instituutioita, lakeja, hallinnollisia toimenpiteitä, moraalisia, tieteellisiä ja filosofisia väitteitä, jotka ovat suhteessa toisiinsa ja mahdollistavat ilmiön rakentumisen yhteiskunnassa (Alhanen 2007, 106). Se ilmentää tietyn diskursiivisen käytännön yhteyksiä yhteiskunnan muihin hallinnollisiin käytäntöihin ja rakentaa siltaa esimerkiksi politiikan, talouden ja koulutuksen välille. Verkostomaisuus mahdollistaa vakiintuneiden käytäntöjen laajenemisen myös muualle yhteiskuntaan. Tämä on nähtävissä muun muassa nykyisessä laatukäytäntöjen leviämisessä niin yksityiseltä sektorilta julkiselle kuin koulutuksesta sianlihan laatusertifikaatteihin ja vanhustenhoitoonkin. Foucault itse käyttää esimerkkinä tietynlaisten kuriteknikoiden leviämistä vankeinhoitolaitoksista tehtaisiin, sairaaloihin ja kouluihin (Foucault 1980). Dispositiivissa yhteiskunnalliset käytännöt muodostavat näin verkoston, jolla on yhteisiä periaatteita, tekniikoita ja päämääriä (Foucault 2005, 221). Diskursiiviset ja ei-diskursiiviset muutokset muuttuvat vastavuoroisessa suhteessa toisiinsa, mutta painottuen niin, että muutoksen aikaansaaminen diskurssissa edellyttää muodonmuutoksia käytännöissä pikemmin kuin ”uusia ajatuksia” (mt., 270).

Dispositiivin käsitteen avulla voidaan myös kuvata, kuinka eri diskursseissa muodostuneet ihmisen objektivoinnin muodot siirtyvät ei-diskursiivisiin käytäntöihin, joilla ihmisiä muokataan tietynlaisiksi subjekteiksi. Tässä suhteessa Foucault sovittelee dispositiivin käsitettä linkiksi ja välittäjäksi diskursiivisten rakenteiden ja subjektiivisen toiminnan välillä hieman samaan tapaan kuin sosiologisissa yhteiskuntateorioissa käytetään esimerkiksi 'tavan' (Heiskala 2004) ja 'vuorovaikutuksen' (Hacking 2009) käsitteitä tai molempia (Berger & Luckman 1994). Erona edellisiin hän kuitenkin ohittaa subjektien toiminnan ja sosiaalisen vuorovaikutuksen ja pitäytyy



myös tässä suhteessa diskursiivisten muodostelmien tasolla. Esimerkiksi *Tarkkailla ja Rangaista*-teoksessa Foucault kuvaa juridisen diskurssin (käsitykset rikoksesta, rangaistuksesta ja rikosentekijästä) ja vankilalaitoksen käytäntöjen (kuriteknikat, kirjaamiskäytännöt, arkkitehtoniset ratkaisut) dispositiivia, joiden vaikutuksesta vankilalaitoksen yhteyteen kehittyi vähitellen kriminologinen diskurssi (Foucault 1980).

Dispositiiviin ja diskursiivisiin käytäntöihin liittyen Foucault'n tuotannosta jalostuneessa hallinnan analyttisessä perinteessä puhutaan *hallinnan rationaliteeteista ja teknologioista*, jotka ovat myös tämän tutkimuksen analyysille keskeiset käsitteet. Rationaliteeteilla viitataan diskursiivisiin käytäntöihin ja teknologioiden puolestaan käytäntöjen ei-diskursiiviseen puoleen. *Rationaliteetit* ovat ajattelutyyplejä ja tapoja tehdä todellisuus ajateltavaksi siten, että se saa muodon, joka mukautuu hallittavaksi ja *teknologiat* puolestaan ilmentävät noiden rationaliteettien tapaa toteutua ja pyrkiä välineellistymään ihmisten, teknikoiden, instituutioiden ja käyttäytymisen ohjausvälineiden kautta (Miller & Rose 2010, 28–29). Yhteiskunnalliset ilmiöt, joita pyritään hallitsemaan, tulee siis sekä rationalisoida diskursiivisesti määrittäväksi 'totuudeksi' kyseisestä ilmiöstä (tässä tutkimuksessa 'laadusta') että pyrkiä vakiinnuttamaan yhtiskunnallisissa käytänteissä (laadunarvioinnin teknikat). Laadun osalta tiedon tuottamisella arviointikäytänteiden kautta on tässä merkittävä rooli.

### 3.3.2 Tietokäytännöt arvioinnin teknologioina

*Saksa vuonna 1820:*

Yliopistostatistiikan edustajat pilkkaavat tilastotieteilijäitä 'taulurengeiksi', jotka alentavat korkea-arvoiset ja jalot valtionkuvaukset lukujen luurangoiksi ja korostavat, ettei kansankuvaus sovi sarakkeisiin (Luther 1993, 59). Hienostuneen eli sanallisen ja vulgaarin eli numeerisen statistiikan välille tehdään selvä ero. (Alastalo 2005, 27–28)

*Portugal, Lissabon vuonna 2000:*

EU-jäsenmaat sitoutuvat Avoimen koordinaatiomenetelmän (Open Method of Coordination) käyttäenottoon koulutuspolitiikassa vastatakseen globaaliin kilpailuun ja tullakseen "the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world." Tämän uuden metodin avulla on tarkoitus tuottaa uusia indikaattoreita, vahvistaa koulutuksen monitorointia,

arviointikäytänteitä ja vertailua. Tilastoidusta tiedosta tulee 2000-luvun keskeinen koulutuspoliittinen hallinnan väline. (Grek & Rinne 2011, 25.)

Elämme aikakautta, jossa arviointien avulla tuotettava mittaus ja yhteiskunnan tilastointi on saavuttanut menetelmänä aseman, jonka avulla muokataan poliittisia tavoitteita, yhteiskunnan rakenteita ja toimintatapoja (ks. Ozga ym. 2011). Kun 1800-luvulla mitattiin lähinnä kansan ja karjan päälukua, nykyinen hallinnan tendenssi kerää ja analysoi tietoa. Samalla, kun sosiaalista yhteiskuntaa (esimerkiksi oppimista tai koulutusjärjestelmän laatua) käännetään numeroiksi, on väistämättä pakotettava monimuotoiset ilmiöt yksinkertaistavien kysymysten alle.

Laadun tuottamisen teknologiat viittaavat tutkimuksessani erityisesti *tietokäytäntöihin*. Ne voidaan määrittää sellaisiksi hallinnollisiksi ja poliittisiksi prosesseiksi, joiden tavoitteena on tuottaa ja prosessoida tietoa päätöksenteon ja poliittisen tavoitteenasettelun tueksi (Alastalo & Åkerman 2011, 27). Tällainen tietokäytännön määritelmä viittaa säännölliseen, itsestään selvänä ja järkevänä pidettyyn tekemisen tapaan, jossa hallinnan pyrkimykset, elämän järjestäminen ja itsehallinta yhdistyvät (mt., 30). Tiedon keskeinen asema modernissa yhteiskunnassa tekee tietokäytännöistä merkittäviä prosessien ja valtasuhteiden määrittäjiä. Hajautetun hallinnan perustuessa kontrollointiin, riskien arviointiin ja ennakointiin, tarvitaan tietoa ja seurantaa. Tätä varten on kehitettävä toimiva arviointijärjestelmä sekä tehokkaita tiedontuotannon käytäntöjä ja arviointimenetelmiä. (Ozga ym. 2011, 3.) EU:n koulutuspoliittisessa projektissa tämä on tarkoittanut muun muassa Komission lähenevää yhteistyötä OECD:n kanssa (Grek & Rinne 2011, 27).

Tilastotieteen kehityksen myötä hallinta on ollut enenevissä määrin sidoksissa arviointimallien kehittelyyn, jotka ilmaisevat todellisuuden vertailtavassa ja vaivattomasti analysoitavassa muodossa. Kerätty informaatio ei ole kuitenkaan vain representaatiota tai neutraalia tallentamisen tulosta, vaan myös interventiota (Miller & Rose 1989, 147). Se on itsessään tapa vaikuttaa todellisuuteen, tapa suunnitella tekniikoita todellisuuden saattamiseksi hallintaan tavalla, joka muuntaa kyseisen alueen sopivaksi arvioimista, kalkylointia ja interventioita ajatellen. Tilastot ovat monessa suhteessa tehokkaita tiedonilmaisun ja käsittelyn välineitä, sillä ne kumoavat kulttuuriset ja kielelliset rajoitteet tiedonsiirrossa, tekevät tiedosta helposti hallittavaa, edesauttavat standardisointia ja yhdenmukaistamista ja tekevät vertailevasta koulutuspolitiikasta vaivatonta (Lawn ym. 2011, 13). Samalla ne kuitenkin yksinkertaistavat sosiaalista todellisuutta hallittavaan muotoon.

Kun koulutuspolitiikkaa tarkastellaan hallintana, se näyttäytyy muun muassa niinä tekniikoina ja tiedonkeruun ja esittämisen menetelminä, jotka muovaavat toimintatapoja institutionaaliselta tasolta

yksittäisiin toimijoihin. Oman tutkimuksen kontekstissa arviointimenetelmien tiedonkeruutavat ja tiedon tuottamisen välineet (EFQM) edustavat hallinnan teknologioita, joiden kautta valta vakiintuu tietynlaisiksi toimintatavoiksi ja käytänteiksi, jotka ilmentävät aikakautemme eetosta (Miller & Rose 2010, 95–97). Ne ovat tapoja, joilla todellisuus muunnetaan hallinnan kalkylointeihin sopivaksi ja ilmiöt käännetään informaatioksi eli kirjallisiksi raporteiksi, piirroksiksi, kaavakuviksi, numeroiksi, taulukoiksi, diagrammeiksi, tilastoiksi. Tämän informaation on oltava tietyn muotoista: stabiilia, paljon puhuvaa ja verrattavissa olevaa (Miller & Rose 1989, 147). Myös hallinnan poliittiset rationalisaatiot ovat sidoksissa tietoon. Ne perustuvat selkeään käsitykseen siitä, mitä on määrä hallita eli hallittavaa koskeville päättelytavoille, sen erittelemiselle ja arvioimiselle, sen ongelmien tunnistamiselle ja ratkaisujen löytämiselle. Ne voidaan mieltää diskursiivisiksi matriiseiksi tai kieliksi, joilla hallinnan legitiimiys tuotetaan (Miller & Rose 1989, 146.).

### 3.4 Foucault'n analyysin taso

Yhtä paljon kuin hallinnan analytiikasta innostuneita tutkijoita, Foucault'n tuotanto on herättänyt myös kritiikkiä. Sitä on luonnehdittu ristiriitaiseksi ja vaikeasti tulkittavaksi (mm. Hoy 1986; Alhanen 2007; Lemke 2012) osin siksi, että hän muutti uransa aikana sekä tutkimustensa painopistettä ja lähestymistapaansa, otti käyttöön uusia käsitteitä ja määritteli jo käyttämiään uudelleen sekä käytti tuotannossaan tulkinnallisesti vaativaa, jopa runollista kieltä. Hänen tapansa tehdä tutkimusta ja kirjoittaa selittää osin vaikeaselkoisuutta:

Kirjoitan vain siksi, että en vielä tiedä, mitä tarkalleen ajatella asiasta, jota haluan ajatella. Tällä tavoin kirja muuttaa minua ja minun ajatteluni. Jokainen kirja muuttaa sitä, mitä ajattelin lopettaessani edellisen kirjan. Olen kokeilija, en teoreetikko. Kutsun teoreetikoksi sellaista henkilöä, joka rakentaa yleisen järjestelmän deduktion tai analyysin avulla ja soveltaa sitä yhdenmukaisella tavalla eri alueille. Tämä ei päde minuun. Olen kokeilija siinä merkityksessä, että kirjoitan muuttaakseni itseäni ja jotta en ajattelisi samoin kuin aikaisemmin. (Foucault 1980, ks. Alhanen 2007, 14)

Foucault ei oleta eikä etsi asioiden (tai diskurssien) takaa niiden todellista olomuotoa tai totuudellisinta selitystä. Meillä ei ole kuin tämä hajautunut, epävakaa tietoisuus ja kyky havainnoida maailmaa ja tehdä sitä koskevia päätelmiä. Pikemmin kuin metafysiisiin oletuksiin, hän pyrkii tukeutumaan historiallisiin faktoihin, muttei tuolloinkaan oleta, että asioiden takaa löytyisi ”niiden

ajaton ja olemuksellinen salaisuus” (Foucault 1998a, 68). Diskursiivisia käytäntöjä tulisikin tutkia partikulaarisina itsenään, ilman perinteen ja ajan eetoksen vaikutusta ja toisaalta ilman deduktiivisia universaaleja. (Alhanen 2007, 55–56.) Tulisi tutkia kuin arkeologi löytämiään ruukkuja:

Kun arkeologi tutkii ruukkuja, hän ei kysy, mitä ruukun valmistaja ruukkuja tehdessään ajatteli, vaan hän selvittää, millaisilla menetelmillä ruukku on valmistettu. Kun ruukkujen valmistustavat muuttuvat, arkeologi ei kysy, ketkä ovat vastuussa uudentyyppisistä tavoista, koska hän tietää, että kulttuurimuodon muuttumiseen vaikuttavat monet tapahtumat: ympäristön muutokset, tekniset keksinnöt, väestön lukumäärän vaihtelut, sodat ja kukoistuskaudet. (Alhanen 2007, 60–61.)

Tiedon arkeologian tehtävänä ei siis ole tulkita ihmisten ajatuksia tai etsiä ilmiöiden piileviä merkityksiä. Myös ontologiset kysymykset näyttäytyvät epärelevantteina analyysitavalle, joka liikkuu diskursiivisten tapahtumien tasolla pyrkien tavoittamaan ne diskursiivisten käytäntöjen säännöt, jotka ohjaavat diskurssin kuuluvien lausumien muotoutumista (mt., 59). Arkeologisen tutkimusmetodin kannalta Foucault kokee myös välttämättömäksi irrottaa ilmiöt niiden ontologiasta, jotta saataisiin esiin niiden kontingenttius ja voitaisiin liikkua analyttisesti diskurssien tasolla. Hän ei siis kiistä ”asioiden itsensä” merkitystä tai olemassaoloa, hän vain ”jättää ne väliin” (Foucault 2005, 67). Hän ei myöskään koe tarvetta pyrkiä objektiivisen tutkimuksen tuottamiseen, vaan hän toteaa Nietzschen kautta, ettei todellinen historia pelkää olla muuta kuin ”perspektiivistä tietoa” (Foucault 1998b, 92). Koska emme kuitenkaan pysty irtautumaan omasta perspektiivistämme, on parempi tuoda se näkyviin kuin peitellä se universaaliin (metafyysiseen) viisauteen (mt., 95).

Hylätessään toimijuuden ja konstituoivan, aktiivisen subjektin analyysinsa ulkopuolelle, Foucault’n on nähty lähteneen yksisuuntaiselle tielle, jossa käytännöt muokkaavat subjektia, mutta subjekteilla ei ole valtaa muokata niitä. Toisin sanoen ei ole konstituoivaa subjektia, mutta on konstituoiva struktuuri, joka jäsentää käsityksiämme todellisuudesta ja selittää toimintaamme (Stäheli 2011, 273)<sup>4</sup>. Omintakeista foucault’laiselle strukturalismille on, että valmiin tai jähmeän rakenteen sijaan toimintaa ja ajattelua muokkaavat diskursiivisten käytäntöjen kautta operoiva valta, jotka ovat alituisessa muutostilassa tavoittamatta jähmeän valtarakenteen pysyvää olemusta. Jos Foucault’n teoretisointia lukiessa tulisi nimetä toimijaksi jokin, tuo jokin olisi valta, ei ihminen, toimija. Tämä näkemys vallasta kyseenalaistaa Foucault’n yleisesti tunnustetun nominalismin (mm. Hacking 1998,

---

<sup>4</sup> Vaikka Foucault kiistää strukturalismin vetoamalla tutkimuskohteenaan oleviin partikulaareihin ilmiöihin (Foucault 1967, sit. Alhanen 2007, 37–38) ja korvaamalla *Hulluuden historian* (1961) ’epistemen’ konstituoivana struktuurina *Tiedon Arkeologian* (1969) ’diskursiivisilla käytännöillä’ (ks. Alhanen 2007, 37–38), näkökulma on väistämättä rakennelähtöinen.

37), sillä se nostaa 'vallan' toimijoista riippumattomaksi, intentionaaliseksi ja kaikkialla olemassa olevaksi (Foucault 1998, 71). Vaikka diskursiiviset lausumat palautuvatkin yksittäisiin ja ainutkertaisiin puhuntoihin ja täten käsitteelliseen nominalismiin, valta asettuu diskurssien ja toimijoiden ylle kaikkialla vaikuttavana verkostona. Foucault'n nominalismi voidaanakin käsittää ensisijaisesti enemmänkin metodologisena lähtökohtana kuin ontologisena näkökulmana todellisuuteen (ks. Alhanen 2007, 45). Tätä tulkintaa puoltaa muun muassa se, että diskursiivisten käytäntöjen ja sääntöjen muotoutumista pyritään tutkimaan alhaalta ylös vaikuttavana prosessina, paikallisen tason diskursiivisissa ilmiöissä:

Ei palata diskurssin alapuolelle – sinne, missä vielä mitään ei ole sanottu ja missä harmaa valo hädin tuskin sallii asioiden päästä näkyviin. Ei päästä diskurssin tuolle puolen kohtaamaan muotoja, jotka se on valmistanut ja jättänyt taakseen: tässä analyysissä pysytellään, yritetään pysytellä diskurssin itsensä tasolla. (Foucault 2005, 68).

Analyysin taso tulee näin määritellyksi, mutta näkökulman ulkopuolelle jää muun muassa diskursiivisten käytäntöjen ilmeneminen *sosiaalisessa vuorovaikutuksessa* vakiintuneiden lausumien kautta. Analyysi irrottaa lausumat lausujistaan. Avoimeksi kysymykseksi jää, missä määrin ja millä perustein voidaan puhua diskurssista itsestään tai diskurssin itsensä tasosta. Lisäksi, jotta voitaisiin saada kuvaa diskursiivisten suhteiden verkostosta tai sen kontingenteista murtumista tiettyinä aikoina, tämän on koettu väistämättä vaativan ilmiön paikantamista historialliselle jatkumolle (Jessop 2011, 65–67). Vaikka Foucault vastustaa lineaarista historian tutkimusta, historialliset syy- ja seuraussuhteet ovat nähdäkseni olennainen osa hänen tutkimuksiaan esimerkiksi siitä, miten käsitys mielisairaudesta, tiedosta tai seksuaalisuudesta on muuttunut.

Esitetystä kritiikistä tietoisena näen Foucault'n tarjoaman analyttisen näkökulman ja välineistön valinnan tutkimukseni kannalta perusteltuna. Kun tutkitaan 'laadun' kaltaisen käsitteen käyttöä poliittisessa diskurssissa, aktiivisen toimijan unohtaminen mahdollistaa ilmiön prosessinomaisen muodostumisen kuvaamisen. Toimijuus tai sosiaalisuus ei ole analyysille oleellista tai tarpeen. Toisaalta strukturalismipohdinnat jäävät pienimuotoisen poliittisen tekstiaineiston myötä analyysini selitysvoinman ulottumattomiin. Lähtökohtaisesti pyrin toimija-rakenne-vaikuttavuussuhteen sijaan keskittymään laadun muotoutumisen prosessiin aineistoni kontekstissa. Lisäksi 'laadun' konstruktiivisen luonteen ja empty signifier-tyyppisen semanttisen tyhjyyden vuoksi, analyysissä ei tule tarvetta viitata sen muotoutumisen ontologisiin tai epistemologisiin syntysijoihin, koska laatua oliona/tosiasiana ei ole (vrt. Hacking). Se on itsessään ideologinen, diskursiivinen hahmo. Tällöin Foucault'n diskurssien tasolla liikkuva (ja vain siihen tarkoitettu) analyysitapa voi avata

tutkimuksellisia ulottuvuuksia ja purkaa sellaisia luonnollistuneita itsestäänselvyyskäsitteitä, joihin perinteiset sosiologiset menetelmät eivät yllä. Foucault’sta poiketen tunnustan kuitenkin tutkimani ilmiön paikan ja kontekstin historiallisella jatkumolla.

## 4. Tutkimuskysymys, aineisto ja metodi

### 4.1 Tutkimuskysymys

Tämän tutkimuksen pääkysymys on:

Millaiseksi laatu muotoutuu koulutuspoliittisessa diskurssissa ja mitkä ovat sen muotoutumisen ehdot?

Toisin sanoen tutkin, millaiseksi arvioinnin objektiksi laatua luodaan laadunarvioinnin käytänteissä koulutuspoliittisessa diskurssissa. Tarkastelen laadun luotua olemusta kiinnittämällä huomiota a) laadun rationaliteettiin (totuudenmuotoihin ja ajattelutapoihin laadun diskurssissa), b) laadun laadun teknologioihin (’laadun’ tuottamisen tapoihin) sekä c) subjektin osaan laatudiskurssissa.

Analyysi ei lähesty ’laatua’ valmiista institutionaalisesta, teoreettisesta tai ideologisesta kehikosta käsin, vaan kiinnostus on niissä laadunmuodostumisen ehdoissa ja tietokäytännöissä (episteme), jotka määrittävät laadun muodostumista aineiston kontekstissa sekä laadun muotoutumisen käytännöissä (practices), jotka tuottavat tietynlaista laatua (vrt. Foucault 1994, 225). Käytännöt viittaavat tutkimuksessani erityisesti *tietokäytäntöihin* eli siihen miten tietoa laadusta tuotetaan ja miten sitä oikeutetaan koulutuksen poliittisen ja hallinnallisen tavoitteenasettelun tueksi (Alastalo & Åkerman 2010, 27). En kysy, mitä laatu on, vaan millaista sen on mahdollista olla. Tällöin ’laadun’ muodostumista tutkitaan laadun idean (vrt. Hacking 2009) tasolla.

’Laatu’ näyttäytyy analyysissäni myös funktiona, välineenä tehdä koulutuspolitiikkaa. Se sopii tähän tehtäväänsä, sillä se on semanttisesti kuin ’tyhjä kuori’, jonka voi täyttää haluamallaan attribuuteilla; itsessään objektiivinen ja neutraali, ei poliittisesti kiinnittynyt mihinkään suuntaan. Tutkimukseeni liitettynä koulutuksen ’laadulla’ on kaksi tärkeää tehtävää: toimia yläkäsitteenä sille kaikelle, mitä

laadunarvioinnin yhteydessä tulee tietää (”what is to be known”) sekä antaa kehykset laatukulttuurin mukanaan tuomalle toiminnan muutokselle (”what is to be done”) (vrt. Foucault 1994, 225). Ajattelua ohjataan sekä totuuden muotoja (laadun rationaliteetti) että toimintakäytäntöjä (laadun teknologiat) hallinnoimalla (Miller & Rose 2010).

Laadunarviointi diskursiivisena käytäntönä sitoo toiminnan ja tiedon yhteen. Näin ollen laatutietous tarkoittaa tietoutta paitsi siitä, millaista laadun tulisi olla, myös siitä, miten laatua tulisi tuottaa. Prosessi on kaksisuuntainen: samalla, kun hallinnon muotoilema laadunarviointijärjestelmä muokkaa koulun arkisia käytäntöjä ja koulutuksellisen päätöksenteon reunaehdoja, se myös synnyttää uusia toimintamahdollisuuksia. Vakiintuessaan koulun käytäntöihin myös luotu laatujärjestelmä muuttuu ja saa uusia muotoja (vrt. Peltola & Åkerman 2011, 203). Laadun ulottuvuuksia tutkittaessa ei siis voida ajatella ’laadun’ tulevan annettuna, selvärajaisena normina hallinnolta tai kerättynä tietona arviointipalautteissa, vaan on huomioitava myös laadun toiminnallinen aspekti eli se, miten arviointityö muuttaa koulujen ja kuntien toimintaa ja miten toisaalta tuo toiminta muuttaa paperille määritettyä, laatuohjeistuksissa määriteltyä ’laatua’.

Näin ollen analyysin kohteena olevassa tekstissä määrittyvä laatu tai laadunarviointi ei vastaa koulutuksen konkretiassa tapahtuvaa laadunarviointia tai arviointikäytänteitä sellaisenaan. Lisäksi on huomioitava, että sinänsä samanlainen toiminta (esimerkiksi opettajan sitouttaminen laatutyöryhmään) voidaan nähdä jopa vastakkaisten arvojen ilmentymänä: (opettajan) vapautena vaikuttaa ja toteuttaa aktiivista kansalaisuutta tai auktoriteetin vallankäyttönä (opettajaa kohtaan). (ks. Dean 2010, 45.) Toisin sanoen tutkimukseni lähtökohtana eivät ole valmiiksi hyviksi tai pahoiksi määritellyt arvot ja niiden rinnastaminen aineistoon, vaan suhtaudun ’laatuun’ hallinnan käytänteissä muotoutuvana ja hallinnan retoriikan kautta määrittyvänä konstruktiona.

## 4.2 Tutkimuksen aineisto

Koulutuksen hallinto on osoittanut opetuksen käytännön toteuttajille työvälineen, joka helpottaa ”*systemaattista ja jatkuvaa kehitystyötä*”, tukee arviointitoiminnan kohdistumista *kokonaisvaltaisesti koko koulutyöhön* sekä *parantaa arviointitiedon alueellista vertailtavuutta*” (OKM 2012a, 15). Tämä työväline – ja tutkimuksen aineisto – on Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisu

Perusopetuksen laatutyö. Erilaisia tapoja ottaa laatukriteerit hallintaan (OKM 2013d).

Kyseessä on arviointikäytäntöjä ja niiden *käyttöönottoa* tukeva ohjeistus, jolla pyritään ohjaamaan koulut ja kunnat saman, vertailtavan arviointimallin piiriin (OKM 2012c, 15). Mainitut laatukriteerit viittaavat ensimmäisen kerran vuonna 2009 Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisemiin perusopetuksen laatukriteereihin sekä niiden pohjalta laadittuihin laatukortteihin. Vuonna 2012 ilmestyi uusittu painos, jossa arvioinnin kenttä oli laajennettu koskemaan myös aamu-, iltapäivä- ja kerhotoimintaa, mutta laadun määrittelyt pysyivät samoina.

Aineisto on eräänlainen artikkelikokoelma, johon on koottu käytännön esimerkkejä tehdystä laatutyöstä sekä kuvattu erikokoisten kuntien toimintatapoja laatukriteereiden käyttöön ottamiseksi (OKM 2013). Mukana on myös kirjan toimittajan, opetusneuvos Merja Lehtosen (OKM) laatima tiivistelmä, Helsingin yliopiston kasvatustieteen professori Jari Lavosen laadunarvioinnin asemaa opettajakoulutuksessa ja pedagogisten opintojen tutkintovaatimuksissa koskeva artikkeli sekä Opetus- ja kulttuuriministeriön ylijohtajan Eeva-riitta Pirhosen esipuhe. Kuntakohtaisista osuuksista vastaavat kaksi kunnan kehittämispäällikköä, kaksi aluekoordinaattoria, aluerehtori, aluepäällikkö, rehtori ja luokanopettaja/tutkija. Aineiston laajuus on yhteensä 70 sivua.

*Perusopetuksen laatu. Erilaisia tapoja ottaa laatukriteerit hallintaan* on suunnattu kuntien päättäjille ja opetustoimesta vastaaville sekä koulujen rehtoreille ja arviointityötä toteuttaville opettajille. Sen vaikutusalueen toivotaan ulottuvan kunnallisesta päätöksenteosta käytännön arviointityön toteutukseen. Esipuheessa korostetaan koulutuksen ylläpitäjän (eli kunnan) toimenpiteitä edellytyksenä toiminnan arviointitoiminnan onnistumiselle. Lisäksi painotetaan yhteistyön ja tiedonvälityksen merkitystä opetuksen järjestäjän (kunnan) ja koulujen välillä. Paitsi että opas on tarkoitettu ohjeistavaksi tueksi tulevaisuuden laatutyötä tekeville, on se samalla myös valikoitu kuvaus jo tehdyistä laadunarvioinnin prosesseista. Useiden ammattiryhmien edustajat opettajista kuntatason aluekoordinaattoreihin on otettu mukaan jo kirjan laadintaan, mikä paitsi kertoo kirjan kohdistamispyrkimyksistä, avaa mielenkiintoisia näkökulmia laadunarvioinnin ammattikuntaan. Artikkelit antavat tutkijalle mahdollisuuden nähdä monipuolisia tekstitason otteita arviointitoiminnan käytänteistä. Aineisto kertoo Opetus- ja kulttuuriministeriön suulla ja suodattamana, miten on tehty ja mihin suuntaan rohkaistaan menemään sekä sen, mitä laadunarvioinnin piiriin hallinnon taholta voidaan tai halutaan sisällyttää, mikä mielletään laaduksi ja miten tuota laatua tulisi koulujen tasolla arvioida. Aineistolla on siis selkeä toiminnanohjauksellinen funktionsa. Koulutuspoliittisen nykytrendin mukaisesti artikkelikokoelmaa voisi luonnehtia myös esimerkiksi informaatio-ohjauksesta. Sen kautta jaetaan tietoa, jonka varassa ohjataan toimintaa.



## 4.2.1 Laatuksriterit

Laatukriteereiden todetaan olevan

uudentyyppinen informaatio-ohjauksen väline, jolla pyritään ohjaamaan perusopetuksen järjestämistä koskevia päätöksiä. Sillä ei kuitenkaan ole samaa asemaa kuin resurssi- ja lainsäädäntöohjauksella. Perusopetuksen laatukriteerit on suoritusluonteinen, pitemmän ja lyhyen aikavälin johtamisen apuväline koululle ja kunnalle. Laatukriteerit siis määrittelevät osaltaan, millä perusteilla toimintaa voidaan analysoida ja millaisena toiminnan odotetaan toteutuvan, jotta se palvelisi toiminnalle asetettuja tavoitteita. Laatukriteerit mahdollistavat toiminnan arvottamisen. (OKM 2012c, 10.)

Otteesta käy varsin ilmi, että myös normatiivisen pakon puuttuessa ministeriö ottaa aseman, josta käsin se on valmiiksi määritellyt, mitkä ovat toiminnan analysoinnin perusteet ja millaista toiminnan tulisi olla. Tämän toiminnan tulee pyrkiä tavoittamaan sille hallinnon asettamat tavoitteet. Annetut laadun kriteerit nähdään opetustoiminnan arvottamisen mahdollistajina eli ne kertovat koulutuksen järjestäjälle, mikä on arvokasta ja mikä ei. Tutkimukseni aineisto ”Perusopetuksen laatutyö. Erilaisia tapoja ottaa laatukriteerit hallintaan” -tukupaketti on laadittu levittämään ja juurruttamaan Opetus- ja kulttuuriministeriössä hyväksi koettuja perusopetuksen laadunarviointikäytänteitä suomalaiseen perusopetuskenttään.

Laatukriteerit tarjoavat *käytännöllisen työkalun* arvioida koulutoimea koskevien päätösten lyhyen ja pidemmän aikavälin vaikutuksia koulujen toimintaan. Parhaimmillaan laatukriteereihin perustuvan arviointitiedon avulla kyetään *tunnistamaan havaittuja koulutuksen epäkohtia ja korjaamaan niitä* vuosittaisessa kuntien toiminnan ja talouden suunnittelun kokonaisuudessa. (...) Suomalaisen peruskoulun kehittämisen näkökulmasta ei ole perusteltua kiinnittää huomiota pelkästään oppimistuloksiin, vaan myös niihin koulun toimintoihin, jotka edistävät ja mahdollistavat *tavoiteltujen oppimistulosten saavuttamisen*. (OKM 2012c, 6)

Laatukriteerit saavat järjestäytyneen muotonsa laatukorteissa:

### **I Rakenteiden laadun** osa-alueet/laatukortit:

- johtaminen
- henkilöstö

- taloudelliset resurssit
- arviointi

## II Toiminnan laadun osa-alueet/laatukortit:

- opetussuunnitelman toteuttaminen
- opetus ja opetusjärjestelyt
- oppimisen, kasvun ja hyvinvoinnin tuki
- osallisuus ja vaikuttaminen
- kodin ja koulun yhteistyö
- fyysinen oppimisympäristö
- oppimisympäristön turvallisuus
- perusopetuksen aamu – ja iltapäivätoiminta
- koulun kerhotoiminta

(OKM 2012c, 6–7)

Kukin laadun osa-alue/laatukortti koostuu kuvausosasta, laadun kriteereistä ja toimintaa tukevista kysymyksistä. Ne on laadittu erikseen sekä opetuksen järjestäjälle (kunnille) että kouluille, mutta erityisesti korostetaan, että laatukriteeristö on tarkoitettu pohjaksi, jolla koulut ja ylläpitäjät yhdessä arvioivat toimintaansa. Laatukriteereiden hyödyntämisen todetaan auttavan koulujen henkilöstöä, hallintoa ja päättäjiä tiedostamaan toiminnan puutteet ja parantamaan niitä. ”Laatukriteeristö on johtamisen väline, jonka kautta arvioidaan toiminnan nykytilaa ja kehitetään sitä. Monimuotoisessa paikallisen tason arviointi- ja muutosprosesseissa perusopetuksen laatukriteerit tarjoavat opetus- ja kasvatusalan ammattilaisille *työkalun, joka perustuu tutkimus- ja arviointitietoon sekä olemassaoleviin säädöksiin.*” (OKM 2012c, 9.)

Tutkimukseni näkökulmasta laatukriteeristö ja sen käyttöönottoa koskevat suositukset näyttäytyvät tyypiesimerkkinä hajautetusta hallinnan tavasta. Niiden tarkoituksena on luoda arviontitoiminnalle raamit, jotka perustuvat tietynlaisiin tieto- ja toimintakäytänteisiin. Näin ollen tutkimuksen taustalla vaikuttavat laadunarvioinnin kriteerit ilmentävät hallinnallisia tietokäytänteitä ja varsinaisena aineistona analysoitava dokumentti puolestaan edustaa pyrkimyksiä noiden käytänteiden saattamiseksi toimintaan. Nämä molemmat ovat osa uudenlaisen arviointikulttuurin rakentamista, mutta niillä on eri funktio: siinä missä arviointikriteeristö määrittää suunnan ja tavoitteet, kriteeristön käyttöönoton ohjeistus (tämän tutkimuksen aineisto) kertoo, kuinka näihin tavoitteisiin tulisi pyrkiä käytännössä. Ohjeistus pyrkii luomaan uutta *toimintakulttuuria*. Juuri tämä tekee siitä tutkimuksellisesti mielenkiintoisen ja koulutuspoliittisesti merkittävän.

#### 4.2.2 Aineistona poliittinen teksti

Tutkin laadun muotoutumista poliittisen (policy) tekstin kautta. Aineistoni edustaa poliittista tekstiä siinä mielessä, että se artikuloi niitä politiikkoja ja poliittisia ideoita, joiden kautta koulutuksen 'laatuun' pyritään vaikuttamaan muuttamalla sekä asenteita että käytäntöjä. Ball (2008) kuvailee poliittista tekstiä dokumenteiksi ja puheiksi, jotka artikuloivat politiikkoja (policies) ja poliittisia ideoita (policy ideas), jotka 'työskentelevät' kääntääkseen poliittisia abstraktioita kuten globalisaatio, tietotalous tai julkisen sektorin uudistus, institutionaalisiksi rooleiksi, suhteiksi ja käytännöiksi, joiden kautta muuttuvat sekä tehdyt poliittiset päätökset että se, miten ihmiset toimivat ja mitä he toiminnastaan ajattelevat (Ball 2008, 6).

Poliittinen teksti on samalla myös tapa pyrkiä vaikuttamaan siihen, mikä on totuudellista ja arvokasta, mikä näyttäytyy väistämättömänä tai tarpeellisena muutettaessa käytäntöjä (ibid.). Tämä asetelma, poliittisen kielen ja toiminnan suhde ja pyrkimys vaikuttaa retoriikan kautta, tulee esille myös tutkimukseni aineistossa. Siinä *laatu* määritellään diskursiivisesti tietynlaiseksi, jotta voitaisiin vaikuttaa toteutuviin arviointikäytänteisiin. Laatu on tällöin diskursiivinen, aineiston kautta määrittävä kielellinen tulkinta ja arviointitekniikat taas tuon laatudiskurssin toiminnallinen ilmentymä. Oleellista on, että Opetus- ja kulttuuriministeriön taholta ajatellaan, että ohjeistuksella on vaikutusta todellisiin, toteutuviin arviointikäytänteisiin kouluissa ja kunnissa. Tällöin on tutkimukseni kontekstissa perusteltua ajatella, että laadun määrittymisellä tuossa kielen avulla konstruotavassa ohjeistuksessa on merkitystä myös koulujen toimintaan ja koettuun laatuun toimintakäytänteissä. Siksi ei ole yhdentekevää, millaista kuvaa koulutuksen laadusta asiakirjan kautta pyritään vahvistamaan.

En väitä, että aineistonani toimiva yksi artikkelikokoelma ja sen välittämä kuva laadusta olisi yhtä kuin Suomen koulutuspoliittinen kokonaiskuva laadusta tai että tämä kielellisesti, poliittisessa tekstissä määritelty laadunarviointi määrittäisi sen, miten koulutodellisuudessa siihen suhtaudutaan tai millä tavoin sitä hyödynnetään. Vaikka poliittisen tekstin ominaispiirteenä onkin pyrkimys muuttaa vallitsevia käytäntöjä, tutkimukseni aineisto ja analyysitaso ei oikeuta tekemään oletuksia aineistonani toimivan poliittisen tekstin vaikuttavuudesta koulutuksen käytäntöihin. Toisin sanoen en tutkimuksessani oleta, että annetut arviointikäytänteet tai se, miten laatu niiden kautta määrittyy, ilmenisi koulun tai kunnan tasolla sellaisenaan ja sellaisena kuin Opetus- ja kulttuuriministeriö on tarkoittanut. Ne, joille ohjeistukset on suunnattu, tulkitsevat niitä omista lähtökohdistaan käsin ja

kukin kuntatason arviointiryhmä muodostaa laadunarvioinnista omanlaisensa ohjelman ja käytänteet. Tältä osin sitoudun etnometodologiasta tuttuun ajatukseen tulkintojen refleksiivisyydestä ja toiminnan muotoutumisesta vuorovaikutuksellisessa prosessissa tulkintojen ja ympäröivän sosiaalisen maailman kanssa (Suoninen 2001, 374–375). Kuten Stephen Ball on todennut (Ball 2008), politiikat (policies) muotoutuvat, ilmenevät ja tulevat sovelletuiksi lukuisilla erilaisilla käytännön ja retoriikan areenoilla ja teksteissä, mutta ne eivät käänny suoraan tai sellaisinaan institutionaalisiksi käytänteiksi. Niitä tulisikin lähestyä jatkuvina ja epävakaina prosesseina pikemmin kuin poliittisen projektin objektina tai lopputuloksena. (Ball 2008, 7.)

### 4.3 Tutkimuksen metodologiset lähtökohdat

My problem is to see how men govern (themselves and others) by the production of truth.  
(Foucault 1994, 230)

#### 4.3.1 Hallinnan analytiikka metodologisena lähtökohtana

Kuten jo tutkimuksen teoreettista viitekehystä käsittelevän luvun aluksi totesin, hallinnan analyysi metodina ei sitoudu mihinkään tiettyyn analyysimalliin, vaan kyse on pikemminkin näkökulmasta. Hallinnallisuus (governmentality, gouvernementalité) metodologisena näkökulmana tarkoittaa katseen kohdistamista mekanismeihin, joiden kautta ihmiset tulevat (itse-)hallittaviksi (Bröckling ym. 2011, 11). Hallinnan analyysin keskeinen kysymyksiä on, miten käytännöt ja käsitykset näistä käytännöistä luovat toinen toisiaan ja millä tavoin totuus on tuotettu sosiaalisissa, kulttuurisissa ja poliittisissa käytännöissä (ibid.; Dean 2010, 27). Tieto ja käytäntö nivoutuvat yhteen. Tieto saa elämänsä käytännöissä, luo käytäntöjä tukevia tai ehkäiseviä mielikuvia ja käytännöt synnyttävät tarpeen lisätiedolle sekä ohjaavat tiedonkeruun suuntaa. Kyse on siitä, mitkä lähtökohdat, merkitykset ja tavoitteet ovat lunastaneet uskottavuutensa, mitkä oikeuttamisen ja hyväksyttävyyden kriteerit ovat vakiintuneet ja mitkä auktoriteetit ja tietovarannot on herätetty määrittelemään lausuttua todeksi tai käytäntöjä rationaalisiksi (Brockling ym. 2011, 11).

En ole tutkimuksessani kiinnostunut diskurssien luomista hierarkisista subjektipositioista eli siitä millaiseksi toimijoiden väliset valtasuhteet arviointikäytänneohjeistuksissa muotoutuvat (vrt. Jokinen

ym. 2008, 86–89). Oleellista ei myöskään ole, kenellä on valtaa määritellä laatua tai laadunarvioinnin käytänteitä enemmän kuin jollakin toisella. Koen tällaisen asetelman diskursiivisessa hallinnan analyysissä jopa problemaattiseksi, mikäli lähtökohtana pidetään Foucault’n näkökulmaa diskursseihin ja valtaan. Foucault’n valtakäsityksessä korostuu valta neutraalina, tuottavana voimana ja valtasuhteiden rooli ylipäänsä nähdään välineenä tutkia objektivoitumisen *prosessia*. (Foucault 2005, 222.) Tapa, jolla Foucault’sta kumpuavassa hallinnan analytiikan perinteessä on koulutuspolitiikan osalta lähestytty valtaa ja valtasuhteita, on ajoittain kuitenkin johtanut yksinkertaistaviin vastakkainasetteluihin. Esimerkiksi muutama vuosi sitten ilmestyneessä, suomalaisten alan eturivin tutkijoiden tutkimuksessa *Arvioinnin arvo. Suomalaisen perusopetuksen laadunarviointi rehtoreiden ja opettajien kokemana* lukija kohtaa jo etusivulla lakonisen, itsestäänselvyytenä esitetyn väitteen, jonka mukaan taloudesta on tullut ”koulutusmaailman ehdoton valtias” (Rinne ym. 2011, 13). Tällaisessa katsannossa ’talous’ tulee implisiittisesti määritellyksi toimijaksi, joka ilmentää vallan negatiivista, toimintaa tuhoavaa voimaa ja jota vasten arviointitutkimus rakentuu. ’Kaupalliset arvot’ esitetään jo lähtökohtaisesti ’pahoina’ ja vastakkaisina moraalisesti hyväksyttymille ’kasvatuksellisille arvoille’. Myös Carol Bacchi nostaa *Policy as Discourse*-artikkelissaan esille diskurssianalyysia vaivaavien lähtökohtaoletusten ongelman poliittisissa analyyseissa (Bacchi 2000). Hän tulkitsee, että politiikan tutkimukseen liitettyä diskurssilla on taipumus määrittyä muotoon, joka parhaiten palvelee tutkijoiden päämääriä. Bacchin mukaan tutkijoilla, jotka määrittelevät itsensä ”policy-as-discourse”-analyytikoiksi on usein taustalla muutoksen agenda, jossa he määrittyvät poliittisesti edistyksellisiksi ja poliittisessa spektrissä vasemmalle. (Bacchi 2000, 46.)

Tämän tutkimuksen osalta koen Foucault’n näkökulman valtasuhteisiin hedelmällisenä nimenomaan siksi, että se mahdollistaa laatu-ilmion tarkastelun ’neutraalina’ prosessina, ilman huomion keskittymistä asemiaan hakeviin subjektipositioihin ja toimijoiden valtaan suhteessa toisiinsa ja toisiaan vastaan. Uskon, että pitämällä tarkastelun prosessien muotoutumisen tasolla, on mahdollista käsitellä yhteiskunnallisia ilmiöitä ja niiden muotoutumista ilman päätymistä poliittisiin valtapoteroihin.

Tällaisella lähestymistavan valinnalla, tietokäytänteiden muotoutumisen analyysilla ja toimijasubjektin tarkoituksenmukaisella ”unohtamisella”, on sekä analyysin että tutkimuksen ontologisen pohjavireen kannalta suuri merkitys. Tutkimukseni kontekstissa siitä seuraa, että

- d) Laadun määrittäminen nähdään historiallisena, hajautuneena prosessina – ei selvärajaisena, tavoitettavana objektina

- e) Laadun määrittymistä tarkastellaan tieto- ja hallintakäytänteiden ja lausumien suhdeverkostossa – ei institutionaalisten rakenteiden tai toimijuuden konkretiassa.
- f) Laatu on diskursiivisesti määrittyvää eli se määrittyy sidoksissa ilmenemisyhteytensä eikä täten palaudu itsenäiseksi, osoitettavaksi ominaisuudeksi.

(Foucault'n 2005 pohjalta)

Tehdessäni hallinnan analyyttistä tutkimusta, sitoudun samalla myös hallinnan analyysin yleisiin metodologisiin lähtökohtiin:

1. Tutkimus ei operoi dikotomioilla, kuten valta ja subjektiivisuus, valtio ja yhteiskunta, rakenne ja toiminta, ideat ja käytänteet, vaan etsii systemaattisia sidoksia rationaalisuuden muotojen ja hallinnan teknologioiden välillä. Tällä tavoin hahmottuvat poliittiset ohjelmat, jokapäiväiset käytänteet ja itsen muokkaamisen tavat, mutta myös tiedontuotannon merkitys sekä sen yhteys vallan mekanismeihin.
2. Analyysi noudattaa ”nousevan analyysin” (Foucault 1980, 99) periaatetta aloittaen paikallisista rationalisuuden muodoista ja hallinnan käytänteistä. Globalisoivat teoreettiset käsitteet kuten ’riskiyhteiskunta’, ’uusliberalismi’ ja ’valtio’ eivät toimi analyysin avaajina tai etukäteisoletuksina, vaan ilmenevät korkeintaan sen päätepisteessä. Huomio on mikrotason ilmiöissä, joiden yhteydet, systematisointi ja homogenisointi mahdollistavat makrotason ilmiön kuvailemisen. Täten ei ole olemassa yhtä tiettyä uusliberaalia hallinnantapaa, mutta hallinnan tutkimus voi esimerkiksi osoittaa, kuinka ’yritteliään itsen’ roolimalli on yhteydessä inhimillisen pääoman teoriaan perustavanlaatuisella tavalla ja kuinka tämä roolimalli on levittäytynyt tullen hegemoniseksi nykyajan yksilöllistymisjärjestelmissä (regimes of subjectification).
3. Tutkimus avaa epistemologis-poliittista kenttää, jonka Foucault kuvaili ’totuuden politiikoiksi’. Tarkoituksena ei ole kuvata ideologioita tai teorioita totuuden ja valheen akselilla tai luoda vallan ja tiedon välille vastakkaisuutta. Sen sijaan tutkitaan diskursiivisia operaatioita, puhujien asemia, institutionaalisia mekanismeja, joiden läpi totuusväitteet on tuotettu sekä sitä, mitkä vallan elementit näihin totuuksiin on sidottu. Hallinnan tutkimus jäljittää tämän tuottavan vallan piirteitä, jotka tuottavat tietynlaista (ja aina valikoitunutta) tietoa ja tällä tavoin synnyttävät ongelmien määrittelyjä ja hallinnallisen intervention kenttiä.
4. Tutkimuksellinen näkökulma korostaa hallinnan teknologista aspektia. Termillä teknologia tarkoitetaan tässä kaikkia niitä käytännössä ilmeneviä tapoja, joiden kautta yksilöt ja kollektiivit muokkaavat itsensä ja toisten käyttäytymistä. Hallinnan tutkimus ei ymmärrä näitä tekniikoita sosiaalisten suhteiden ilmentyminä, muttei myöskään sosiaalisia suhteita ratkaisevasti tekniikoiden

tuloksina. Oleellisia sen sijaa ovat käytännön prosessit, instrumentit, ohjelmat, laskelmat, mittarit ja laitteet, jotka tekevät toiminnan kontrolloimisen mahdolliseksi sekä mahdollistavat toiminnan suunnittelun valittujen tavoitteiden mukaisesti.

5. Hallinnan tutkimus on poliittisen analyysia. Verrattuna poliittiseen sosiologiaan tai sellaiseen politiikan tutkimukseen, joka suhtautuu objektiinsa annettuna, huomio kiinnittyy enemmän tapoihin, joilla politiikan alue ylipäänsä on tuotettu. Pääpaino on siinä, kuinka jaottelut ja erottelut syntyvät ja vakiintuvat, kuinka ongelmat määrittyvät poliittisiksi ja mahdolliset ratkaisut käsitteellistetään ja kuinka subjekteihin vedotaan autonomisina, vapaina ja vastuuntuntoisina kansalaisina hallinnan teknologioissa.

(Bröckling’ä ym. 2011, 12–13, mukaillen)

#### 4.3.2 Diskurssit hallinnan analyysin työkaluna

Paitsi Foucault’n määrittämää hallinnallista diskursiivista analyysia, tutkimukseni edustaa diskurssianalyysia myös perinteisemmässä mielessä. Diskurssianalyysille metodeille, kuten sen tutkimille käsitteillekin, on ominaista kentän monimuotoisuus ja diskurssien muotoilun väljyys sekä kontekstisidonnaisuus aineistosta ja valituista näkökulmista riippuen. Enemmän kuin selkeänä metodina, diskurssianalyysia tulisi lähestyä väljänä teoreettisena viitekehyksenä (Jokinen ym. 2008), joka sitoutuu seuraaviin lähtökohtiin:

1. Oletus kielen käytön sosiaalista todellisuutta rakentavasta luonteesta
2. Oletus useiden rinnakkaisten ja keskenään kilpailevien merkityssysteemien olemassaolosta
3. Oletus merkityksellisen toiminnan kontekstisidonnaisuudesta
4. Oletus toimijoiden kiinnittymisestä merkityssysteemeihin
5. Oletus kielenkäytön seurauksiin luonteesta

(Jokinen ym. 2008, 17–18)

Käyttäessämme kieltä merkityksellistämme kohteet, joista puhumme, vaikka aikalaiskatsannossa käsitteet koettaisiinkin yleisesti neutraaleina ja luonnollisina (mt., 18–19). Konstruoimme,

rakennamme ja merkityksellistämme kuvaamme vallitsevasta todellisuudesta. Tuo todellisuus, ja käsitteiden merkityssisällöt sitä myöten, vaihtelee historiallisesta ajanjaksosta, kulttuurista ja puhujasta toiseen. Diskurssianalyysi pyrkii tekemään näkyväksi näiden todellisuutta kuvaavien konstruktioiden vakiintumista ja vaihtelua (Fairclough 1992, 41). Tällöin kieltä lähestytään sosiaalisesti jaettuna ja rakennettuna merkityssysteeminä, joka kertoo niistä todellisuuden *tulkinnosta*, joita ihmisillä jaetusti on.

Tämä kiinnostus todellisuuden tulkintoihin kiinnittää diskurssianalyysia välineenään käyttävän tutkijan myös tieteenfilosofiseen näkemykseen, jonka mukaan oleellisempaa kuin pyrkiä etsimään vastausta kysymykseen ”mitä todellisuus on?” ovat ne tavat, joilla todellisuus koetaan ja joiden perusteella ihmiset sekä suuntaavat toimintaansa että luovat sitä maailmaa, jossa eletään. Koska muodostamamme tulkinnat ja käsitykset todellisuudesta vaikuttavat toimintaamme, eivätkä jää vain käsiteavaruuden diskursiivisiksi maalailuiksi, tulkinnat itsessään ja niiden kriittinen tarkastelu, antavat diskurssianalyytikolle tietoa todellisuuden luonteesta. Se riittää, ottamatta kantaa siihen, onko tuon sosiaalisesti, kielen kautta luodun maailman takana toisia, ’todellisempia’ maailmoja tai kuinka luotettavan tiedon varaan todellisuudesta rakentamamme kuva perustuu. Vaikka tulkintamme todellisuudesta, käsitteet ja niille antamamme merkitykset loisivatkin vain harhaa, se on meidän sosiaalisesti jaettu harhamme, jota pidämme luonnollisena, meidän totuutenamme todellisuudesta.

Koen kielen tutkimuksessa ensisijaisesti välineenä olla vuorovaikutuksessa ja rakentaa todellisuutta ja vieroksun näkemystä, jossa kielenkäyttö muodostaisi oman, muusta todellisuudesta irrallisen merkitysmaailmansa (Jokinen ym. 2008, 21). En ole kiinnostunut kielestä itsessään, irrallisena ihmisten sosiaalisesti jakamasta todellisuudesta, vaan poliittisen retoriikan ja diskurssin välineenä (Ball 2008). Diskurssianalyysin perinteessä tämä tekemäni valinta suhteessa kieleen paikantaa tutkimukseni metodologian *funktionaaliseen tutkimusintressiin* formalistisen sijaan (Luukka 2000, 144–151). Karkeasti erotellen funktionaalinen näkökulma on kiinnostunut kielen funktiosta eli siitä, miten ja missä yhteydessä kieltä käytetään, kun taas formalistinen traditio painottuu kielen muodollisen rakenteen tutkimiseen. Formalistisessa kielitieteessä, jota muun muassa de Saussuren teoretisointi edustaa, tutkimuksen ensisijaisena kohteena nähdään kieli järjestelmällisenä ja vuorovaikutustilanteisiin nähden autonomisena järjestelmänä. Kielenkäytön tutkiminen todellisissa vuorovaikutustilanteissa koetaan toissijaiseksi (Luukka 2000, 135.)

Valitussa funktionalistisessa näkökulmassa esiintyy kaksi päälinjaa: vuorovaikutusta painottava (interactional), joka tarkastelee diskursseja todellisissa vuorovaikutustilanteissa sekä *konstruktionistinen* (constructionist), jossa kenttä laajenee vuorovaikutustilanteista koskemaan koko sitä sosiaalista kontekstia, missä kieltä käytetään (Fairclough 1995, 188). Tutkimukseni edustaa



Foucault'n diskurssi-käsitteen mukaisesti määrittyvää konstruktivistista linjaa, jossa olennainen osa diskurssien toimintaa ovat ne käytänteet, joiden kautta ilmiöt rakentuvat. Siinä missä vuorovaikutusta tutkiva linja tarkastelee ihmisten välisiä vuorovaikutustilanteita, foucault'lainen perinne tutkii diskursiivisia tapahtumia. Siinä missä kielellinen järjestelmä sallii sääntöjensä sisällä äärettömän määrän performansseja, diskursiivisten tapahtumien kenttä on äärellinen kokonaisuus, jota rajaa jo sanottu. Ja lopulta siinä, missä kielen analyysi esittää kysymyksen niistä säännöistä, joiden mukaan lausuma on muodostettu, diskurssin kuvaus kysyy, miksi ilmeni juuri tuo lausuma, eikä sen sijaan mikään muu? (Foucault 2005, 41.)

## 5. Analyysi

### 5.1 Analyysin taustaa

Analyysin käytännön toteutuksessa olen edennyt aineistolähtöisesti, pyrkien jättämään 'laadulle' tilaa muotoutua aineiston ehdoilla. Diskurssianalyttisen tutkimuksen jatkumolla, jonka toisessa päässä voidaan ajatella olevan merkitysten tilanteisen rakentumisen tutkiminen ja toisessa ilmiön tarkastelu osana kulttuurista jatkumoa, analyysitapa hakee paikkaansa puolivälistä (Jokinen ym. 2006, 56–66). Toisin sanoen sitä kulttuurista kontekstia, josta aineisto kumpuaa, ei ole sulkeistettu analyysin ulkopuolelle. Kyseisen aineiston kohdalla se ei olisi perusteltua, koska kyseessä on jo itsessään poliittisesti väritty teksti, jossa koulutuspolitiikka on vahvasti läsnä ja suhteessa muun muassa talouden ja kasvatuksen diskursseihin. Toisaalta olen halunnut välttää vahvan ja valmiin etukäteiskehikon luomista. Se ei palvelisi tutkimuksen näkökulmaa, jonka tarkoituksena on tutkia 'laadun' muotutumista aineiston diskurssissa rakentuvana ilmiönä.

Aineiston käsittely eteni siten, että poimin aineiston 70 sivusta (tiivistelmä, esipuhe ja kymmenen lyhyttä artikkelia) kaikki ne tekstikatkelmat, joissa a) perusteltiin laadunarvioinnin tarvetta ja tuotiin esiin tavoitteita sekä b) esiteltiin laadunarvioinnin keinoja ja käytäntöjä noiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Poimin tekstileikkeet yhden tai useamman virkkeen kokonaisuuksina pyrkien irrottamaan ne kontekstistaan tekstissä ilmenevien luontevien rajausten mukaisesti kokonaisina

virkkeinä. Näin pyrin varmistamaan, että analyysiin valikoituneet osat säilyttävät saman merkityssisällön kuin niillä aineistossa on.

Tekstipoinninnoista muodostui yhteensä noin 15 sivua mainittujen näkökulmien läpi siivilöityjä otteita ( $59(a) + 52(b) = 111$ ). Luettavuuden säilyttämiseksi tuon katkelmat esiin valikoiduin osin. Selkeyttämisen vuoksi olen järjestänyt aineiston artikkelit roomalaisin numeroin (I–X + esipuhe: EP). Sekä artikkelin että sivun numero näkyvät jokaisen aineistoviitteen lopussa. Olen myös säilyttänyt artikkelien kirjoittajien tekstissään käyttämät lähdeviittausten tiedot, mikäli ne ovat liittyneet analysoimaani tekstiotteeseen<sup>5</sup>.

Seuraava vaihe muotoutui aineistolähtöisesti. Laadunarvioinnin tarpeen- ja tavoitteenasetteluista (a) ja laatutyön käytännöistä (b) oli kummankin ryhmän sisällä löydettävissä tiettyjä toistuvuuksia ja sisällöllisiä samankaltaisuuksia, jotka rakensivat ryhmien sisällä omanlaistaan kuvaa laadusta. Rakensin analyysia aluksi kahdelle tasolle, joista ensimmäinen tarkastelee laadunarvioinnin muotoutumisen perusteluja ja tavoitteita (a) ja toinen niitä keinoja, joilla tavoitteisiin oletetaan päästävän (b). Tämän analyysivaiheen tarkoituksena oli kartoittaa sitä kenttää, jolla laadunarvioinnille on luotu tilaa ja oikeutusta, eli miksi laadunarviointi ylipäänsä koetaan tarpeelliseksi? Olen käyttänyt ryhmittelyperusteena laadunarvioinnin koettua funktiota aineistossa, kysyen, mihin laadunarviointia tarvitaan ja mihin sillä pyritään. Laadunarvioinnin tarpeellisuutta perusteltiin ja 'laatua' tuotettiin erilaisista lähtökohdista käsin, jotka teemoittelin seuraavasti:

## I Laadunarvioinnin funktio: tarpeet ja tavoitteet

1. Laatua tulevaisuuden haasteisiin
2. Laatua kehittämiseen
3. Laatua hallintoon (lakivelvoite, ministeriön tahtotila, kunnalliset hallintorakenteet)
4. Laatua laadunarvioinnille
5. Laatua ihmisille (opettajat, oppilaat, vanhemmat)

---

<sup>5</sup> Aineistossa esiintyi runsaasti tukeutumista muuhun kirjallisuuteen omien näkökulmien tueksi. Tulkitsen tämän kirjoittajien pyrkimyksenä lisätä oman näkökulmansa vakuuttavuutta ja toisaalta hallinnon halukkuutena esitellä arviointikäytänteitä tieteelliseen tietoon nojaten.

## II Laadunarvioinnin menetelmät: keinot ja käytännöt

1. Yhtenäiset laadunarviointimallit (EFQM & CAF)
2. Systemaattinen tiedonkeruu
3. Yhteistyö ja verkostoituminen
4. Kouluttaminen ja sitouttaminen

Tämän teemoittelun ja näiden alakysymysten kautta pyrin hahmottamaan kokonaisvaltaisempaa kuvaa 'laadusta' ja 'laadun' muotoutumisesta aineistossa esitetyssä perusopetuksen laadunarviointikäytänteiden kontekstissa. Katsetta suuntasi kysymys laadunarvioinnin funktioista koulutuspoliittisen hallinnan välineenä sekä se, millaiseksi 'laatu' tätä funktioita vasten ja näissä raameissa muotoutuu nykyisten arviointikäytänteiden kautta.

## 5.2 Analyysi

Varsinainen analyysikehikko muotoutui lopulta edellä esitettyjen jäsennyksien pohjalta, muttei niiden muotoiseksi. Vaikka analyysin kannalta oli välttämätöntä saada aineisto (70 sivua) haltuun ja ilmiö sitä kautta jäsennellyksi, tehty luokittelu ja sen mukainen 'laatua lokeroiva' malli ei palvellut sellaisenaan varsinaista kysymystä 'laadun' muotoutumisen ehdoista eli siitä, millaista laadun on mahdollista olla. Sen sijaan se nosti aineistosta esiin 'laadun' kannalta oleelliseksi koettuja tekijöitä eli niitä sekä ideologisina että konkreettisina ilmeneviä reunaehtoja, joiden synnyttämän diskurssin sisällä aineiston 'laatu' hakee määriteltävyyttään. Jäsennän sen hahmoa seuraavien diskursiivisten ulottuvuuksien kautta, joista ensimmäinen kuvaa laadunarvioinnin rationaliteetin epistemologista puolta ja laadunarvioinnin oikeutusta toisen keskittyessä laadunarvioinnin teknologiaan eli tietokäytänteiden toiminnalliseen toteutuksen komponentteihin. Lopuksi tarkastelen vielä sitä, millaiseen rooliin kyseinen laatukäsitys asettaa ihmisen, eli subjektin objektivoitumista laadun tuottajaksi.

## I Laadunrationaalisuus – what is to be known

1. Laadun tulevaisuuden yhteiskunnalle
2. Laadun kehittämisen kehittämiseen
3. Laadun tavoitteiden saavuttamiseen

## II Laadun teknologiat – what is to be done

4. Laadun toimintakehykset
5. Universaalit arviointikäytännöt
6. Tiedon tuottaminen

## III Laadun subjekti – how it is done

7. Yhteistyö ja vuorovaikutus
8. Kouluttaminen, sitouttaminen ja laadun ammattilaiset
9. Ihmisen osa

### 5.2.1 Laadun rationaalisuus – what is to be known

Kuten teoriassa jo todettua, rationaalisuudet ovat ajattelutyyliä, tapoja tehdä todellisuus ajateltavaksi siten, että se saa muodon, joka mukautuu hallittavaksi. Näitä ajattelutylejä voidaan eritellä esimerkiksi hahmottelemalla niiden perustana olevien moraalioppien, tiedon muotojen, niiden sanontojen ja retoriikan sekä niiden edellyttämän institutionaalisen työnjaon kautta. Huomio kohdistuu erityisesti tietoon, joka rationaalisuutien sisällä väittää olevansa totta. (Miller & Rose 2010, 28 –29.) Tarkastelen seuraavassa, miten laadunarvioinnin tarvetta ja funktiota aineistossa oikeutetaan. Mihin 'laadun' tarvitaan ja millaiseksi sen olemassaolon ehdot sitä kautta muotoutuvat?

Samalla valottuu se, mitä nykyisenlaisesta yhteiskunnasta tulee aineiston mukaan 'tietää' ja millaisena se tulee kokea, jotta laatu ja laadunarviointi saavat perustellun, uskottavan funktion.

## 1. Laatu tulevaisuuden yhteiskunnalle

Koulutuksen yksi päätehtävistä on tuottaa hyötyä yhteiskunnalle. Näin onkin järkeen käypää, että yhden hegemonisimmista oikeuttamiskursseista aineistossa muodosti puhe, jossa maailman todettiin muuttuvan ja tämän muutoksen asettavan kouluille haasteen muuttua sen mukana. Perustelut nousivat tilanteesta, jossa yhteiskunta kiihtyvällä vauhdilla ja väistämättömästi juoksee karkuun kohti tulevaisuutta. Laadunarviointi esitettiin välineenä löytää keinot, joilla vastata näihin tulevaisuuden haasteisiin. Yhteiskunnan kiihkeä muutosvauhti esitettiin poikkeuksetta vastaansanomattomana tosiasiana, joka ei kaivannut erillisiä perusteluja:

On hyvä tietää, missä asioissa on onnistuttu, ja mitkä hyvät asiat kannattelevat toimintaa ongelmallisina hetkinä. Tärkeintä on kuitenkin tietää, missä asioissa pitää toimintaa parantaa. Säilyttävällä toiminnalla ei tänä päivänä mennä eteenpäin yhteiskunnassa eikä koulumaailmassa. Kun yhteiskunta ympärillä tekee suuria harppauksia esimerkiksi teknologiassa, ei koulu voi jäädä sivustakatsojaksi. (EP)

*Tosiasia* siitä, että kasvatamme oppilaissa *tulevaisuuden* toimijoita, *asettaa* oppimisympäristölle, kouluympäristölle ja opettajille sellaisia *haasteita*, joihin vastaaminen *vaatii* koko toimintakulttuurin muutosta ja oppimisympäristöajattelun uudenlaista ymmärtämistä (Meriläinen & Piispanen 2012). Tämän päivän ja tulevaisuuteen suuntaavien, oppilaskohtaisempien työtapojen huomioiminen *pakottavat* opettajan pohtimaan opetuskäytäntöjään ja rooliaan oppimisprosessissa. (VII, 43)

Opetus- ja kulttuuriministeriön ylijohtajan esipuheessaan esittämä toteamus säilyttävän toiminnan pysähtyneisyydestä vasten 'tämän päivän eteenpäin menoa' ilmentää sitä diskursiivista henkeä, joka aineistossa kokonaisuutenakin on. Laatu ei ole vanhan säilyttämistä, laatu on uuden etsimistä. Katse

ei suuntaa taakse löytääkseen historiasta jotakin arvokasta ja se, mitä nyt on, on riittämätöntä. On harpottava ympäröivän yhteiskunnan lailla. Yhteiskunnan asettaman muutosvaateen myötä tehdään rajaa pysähtyneen menneisyyden ja liikkeessä aktiivisena olevan tulevaisuuden välille. Mennyt muodostuu staattiseksi 'toiseksi' suhteessa tämän päivän eteenpäin menoon (Kettunen 1998, 2). Laatu on liikettä.

Tässä asetelmassa puhe 'uusista haasteista' kantaa mukanaan sekä katkoksen että jatkuvuuden ajatusta, jossa haasteeseen vastaajat edustavat jatkuvuutta (mt., 5), sitä tulevaisuuden hyvää, jota kasvattajien tulisi tavoitella. Tosiasiana esille tuotu toteamus koulun sosiaalistamis- ja kasvatustehtävästä nimenomaan suhteessa *tulevaisuuden* toimijoihin *asettaa, haastaa, vaatii ja pakottaa* opettajia kohti uudenlaista ymmärrystä. Muutos esitetään väistämättömänä yhtä lailla kuin vaadittavat uudistustoimet välttämättömyyksinä, joihin 'meidän kasvattajina' on vastattava. 'Yhteiskunta' edustaa tässä katsannossa sekä elämismaailmasta erillistä makrotasoa, jonka vaateisiin 'me kasvattajina' vastaamme että kysymyksiä 'kansallisen meidän' menestymisestä kansainvälisillä koulutusmarkkinoilla, joista 'me kasvattajina' olemme vastuussa (Kettunen 1998; ks. myös Kettunen 2011, 16–17).

Vaikka muutoksen tarve tulee paikoin esitetyksi pakottavana, aineistossa esiintyi paineeseen positiivisesti suhtautuvia kannanottajia, joissa ei alistuta, vaan otetaan tulevaisuuden haasteet mahdollisuutena edelläkävijyyteen:

Odotukset pedagogisen päivittämisen näkökulmasta ovat ajankohtaisia, sillä *muuttuvan yhteiskunnan ajatellaan asettavan koululle vaatimuksia*. Parhaimmillaan asiaa voisi pohtia myös päinvastaisesti: Voisiko – tai tulisiko – juuri koulun olla muutoksen eteenpäin viejä ja auttaa oppilaita oppimaan sellaisia tietoja ja taitoja, *joita uskomme tarvittavan tulevaisuuden yhteiskunnassa työskenneltäessä?* (VII, 43)

*Laatukriteereiden tuoma muutuskulttuuri ja sen mukana tullut laatutyö* ovat saaneet monessa kunnassa aikaan *myönteistä kehittämiskuhinaa*. Uudessa Oulussa – viiden kunnan ennakkoluulottomassa liitoksessa – on otollinen tilaisuus tarkastella myös koulun kehittämistyötä ja edessä olevaa yhteistä laatutyötä ennakkoluulottomasti ja uusia ratkaisuja etsien. (II, 23)

Vaikkakin muutospaine käännetään positiiviseksi eteenpäin työntäjäksi, koulun asema suhteessa tulevaisuuden yhteiskuntaan rakentuu saman ulkoa sisäänpäin vaikuttavan kehikon sisällä. Kannanotoista heijastuu koulumaailman suhde ympäröivään yhteiskuntaan; kuvassa koulu ja yhteiskunta eivät ole toistensa kuvajaisia eikä koulumaailmaa koeta automaattiseksi osaksi kehitystä. Koulu on alati jäljessä ja ulkopuolella. Laadun suunta ei määrity opettajien ja oppilaiden tarpeista arjessa, niin että se rakentuisi ikään kuin alhaalta ylös, vaan linjassa ulkopuolelta asetettujen yhteiskunnallisten tavoitteiden kanssa.

Sinänsä puhe yhteiskunnan vaatimuksista ei ole uutta. Esimerkiksi Hannu Simolan mukaan koko oppivelvollisuuden ajan Suomessa tavoitteena on ollut uudistaa koulua suhteessa radikaalisti muuttuvan yhteiskunnan tarpeisiin (Simola 1995, 74–76). 'Yhteiskunta' näyttäytyy aktiivisena *toimijana* ja suunnannäyttäjänä, itsenäisenä subjektina, joka toimii ja jonka edusta on kysymys (vrt. Kettunen 2003, 167–212). 'Yhteiskunta' ei aineiston puheessa sisällä 'sosiaalisen' ulottuvuutta, vaan se on pikemminkin nostettu ylös ja ulos kouluyhteisöstä, koulun toimijoiden tavoitteita määrittäväksi totaliteetiksi (ibid.). Koulun on arvioitava toimintansa laatua tietääkseen, missä sen on kehityttävä kyetäkseen asettamaan 'oikeansuuntaisia' tavoitteita *suhteessa* muuttuvaan yhteiskuntaan. Mielenkiintoisella tavalla tämä myös viittaa ajatteluun, jossa yhteiskunta koetaan jonkinlaisena yhtenäisenä kokonaisuutena, entiteettinä, josta itsestään olisi ikään kuin luettavissa valmis, hyvä selkeä suunta kunhan vain keinot löydetään. Koulun toimijoita (opettajia ja oppilaita) ei nähdä aktiivisina yhteiskuntaan vaikuttajina ja tulevaisuuden suunnasta päättäjinä, vaan kehityksen suunta on määritelty jo jossakin muualla eikä suuntaa voi enää muuttaa. On hyväksyttävä se, mitä tulee.

'Muuttuva yhteiskunta'-perustelu sulkeistaa sen paradoksin, että toisaalta voitaisiin esittää vaihtoehtoisten kehityspolkujen olevan ulottuvilla tässä ajassa heterogeenisempänä kuin koskaan. Samanaikaisesti, kun 'muuttuvan yhteiskunnan' koetaan määrittelevän myös koulun kohtalon, ei nähdä yleisessä muutosmyönteisyydessä aktiivisten, yhteiskunnan kehitykseen vaikuttavien valintojen mahdollisuutta. Sen sijaan 'yhteiskunnallinen muutos' esitetään totaliteettina, joka näyttää asettavan yhdenmukaisia vaatimuksia. Tämä hälventää pohdinnat *toimijoiden valinnoista*, vastuusta ja yhteiskunnallisesta toimijuudesta, siitä, että toisinkin voisi tehdä. Aineistossa esille tullessa oikeutustavassa tehdyt koulutuspoliittiset ratkaisut eivät näyttäydy koulun itsensä aktiivisesti tuottamina valintoina perustuen näkyväksi nostettuihin kasvatuksellisiin arvoihin, vaan arvoneutraalina mukautumisena päämääriin, jotka on jo ennalta valittu ikään kuin koulun puolesta. Laatuna näyttäytyy se, mistä on hyötyä tulevaisuuden yhteiskunnassa. Koulun vain tulisi tietää, mitä se on ja kuinka se tulisi opettaa. Tätä kautta arviointitiedon tarve tulee perustelluksi.

'Muuttuva yhteiskunta' saa ajoittain myös kasvattajan roolin:

Prenskyn (2010) ja Tapscottin (2009) mukaan tämän päivän oppilaissa ilmentyy monia sellaisia asioita, jotka *vaativat muutosta* perinteiselle käsitykselle koulu – ja oppimisympäristöstä: *tämän päivän lapset ja nuoret ovat aktiivisia toimijoita*, joille ominaista on mielipiteiden ilmaiseminen ja jakaminen sekä luovuuden käyttö. *Muuttuva yhteiskunta on kasvattanut nykylapsista ja -nuorista aiempaan sukupolveen verrattuna ennakkoluulottomampia, avarakatseisempia ja kanta-aottavampia.* (VII, 43–44)

Asiantuntijatiedolla näkemystä perustellen oppilaat nähdään muuttuneina: aktiivisina, rohkeina ja luovina, mutta samaan aikaan ”yhteiskunnan kasvattamina”, jolloin koulun kasvattajuuskin ikään kuin asetetaan ulkopuolelta määrityväksi. Näin asetelma on lopulta samankaltainen kuin ”on vastattava tulevaisuuden haasteisiin”-puheessa: haaste tulee yhteiskunnan asettamana (oppilaisiin ruumiillistuneena) itse varsinaisen sosiaalistavan instituution ulkopuolelta. Jälleen koulun tulisi toimia vaatimusten täyttämiseksi, palvellakseen muuttuneen yhteiskunnan kasvattamia nykylapsia.

## 2. Laatua kehittämiseen

Koska laatua ei löydetä menneestä tai nykyisyydestä, tulevaisuuden haasteisiin vastaaminen vaatii toiminnan kehittämistä:

Yleisesti Suomessa koulun laadullisen *kehittämisen* perusteita on pyritty *kehittämään* niin, että huomiota on erityisesti kiinnitetty opettajien *kehittämismahdollisuuksien kehittämiseen* (ks. Opetus – ja kulttuuriministeriö 2007; 2009). (VII, 45)

Kehittämisen käsite ilmenee aineistossa paikoin runsauteen asti ja syö itseään tyhjäksi. Koulun täytyy kehittää toimintaansa, jotta se kehittyisi. Kehittäminen nähdään läpi aineiston itsestään selvästi positiivisena toimintana. Oleellisempaa kuin sen hyvän säilyttäminen ja niistä hyvistä käytänteistä kiinnipitäminen, joita jo on, nähdään uuteen avoimesti suuntautuva toiminta, jota kutsutaan



kehittämiseksi. Mitä se tarkoittaa? Mitä se on? Tähän ei saada vastausta. Se kantaa mukanaan ajatusta eteenpäin menemisestä ja parannuksesta suhteessa nykyiseen, muttei saa tuekseen raportointia konkreettisista kehitystoimista eikä myöskään faktuaalista tiedolla vakuuttamista. Sen sijaan se luo isomorfian muuttuvan yhteiskunnan, kehityksen ja laadun välille. 'Yhteiskunnan' ollessa kehityksen liikkeessä, myös 'laadun' on oltava. *Kehittämisen kehittäminen* kantaa ajatusta yhteiskunnasta, jonka eri sektorien tulisi kehittyä samassa vauhdissa. Jos jollakin osa-alueella jäädyään jälkeen, jos pysähdytään, ajaututaan kehityksen ulkopuolelle, ei olla enää liikkeessä mukana.

Kehittämisen mantra on yksi laatudiskurssin totuuksista, rationaliteettiin sisäistetty fakta ja myönteinen legitimoija. Aineistossa kehittämisen ja jatkuvan parantamisen ensisijaisena funktiona on toimia välineellisenä oikeutuksena laadunarvioinnille:

Laatutyö on valjastettu tukemaan kehittämistä (enhancement-led assessment, assessment for improvements). (I, 10)

Sivistyspalvelujen laatutyö on yhteisten palveluprosessien *jatkuvaa parantamista*. Prosessikuvaukset ja *arvioinnin avulla esiin tulevat kehittämiskohteet ovat osa yhteistä palvelurakenteiden kehittämistä ja laatutyötä*. (III, 29)

Koska alati täytyy parantaa, alati tarvitaan myös laadunarviointia, jotta tiedetään, mitä tulisi tehdä. Laadunarvioinnin ja kehittämisen suhde muodostuu läheiseksi ja dialogiseksi; ne tukevat toinen toisiaan. Aineistosta välittyy tilanne, jossa kehittämistarpeet eivät nouse koulun käytännöissä ilmenneistä (nähdyn tulleista) ongelmista, vaan niiden tunnistamiseen tarvitaan laadunarvioinnin käytäntöjä. Laatudiskurssi itsessään synnyttää laadunarvioinnin tarvetta. Kasvatuksen arkipäiväisessä todellisuudessa ja arviointikäytänteiden ulkopuolella havaitut puutteet jäävät kyseisestä laatukseskustelusta sivuun. Selkeimmin laadunarviointi saa funktionsa kehittymisen mahdollistajana, antaen välineitä siihen. Ideologisella tasolla hahmotellaan kaarta, jossa laadunarvioinnin avulla nostetaan esiin kehittämiskohteet ja kun ne on paikannettu, toimintaa voidaan muuttaa niiden suuntaisesti, kohti parempaa laatua.

Vaikka kehittämispuheeseen mahtuikin runsaasti retorista ja ideologista maalailua, esille nostettiin myös kehittämis- ja laadunarvioinnin suhde konkreettiseen toiminnan muutokseen:

[Arviointitietoa] kerätään erilaisin menetelmin ja [sen] analysointi johtaa kehittämissuunnitelmiin ja suunnitelmien toimeenpanoon. (...) Kaikki nämä [tiedonkeruun] prosessit tuottavat *tietoa strategisen johtamisen ja toiminnanohjauksen tarpeisiin*. (I, 10)

Toiminnan kantavana ajatuksena on se, että arvioinnin tuloksena saatuja vahvuuksia vahvistetaan ja kehittämiskohteiden parantamiseen laaditaan vaiheistettu *toteuttamissuunnitelma, jolla pyritään vaikuttamaan toiminnan kehittymiseen*. (III, 27)

Näin tulee esille hallinnallisen laaturationaliteetin pyrkimys toiminnan muuttamiseen informaatio-ohjauksen kautta. Laadunarvioinnista luodaan kuvaa toiminnan kehittäjänä ja laatu halutaan saattaa toimintaan. Arviointikulttuurin lisääntyessä sitä kohtaan on esitetty kritiikkiä osin sen pohjalta, ettei suoritetuilla arvioinneilla ole ollut vaikutusta varsinaiseen toiminnan muutokseen. Aineiston kautta tulee ilmeiseksi, että tällainen katkos halutaan välttää; onhan aineiston yksi funktio esitellä erilaisia tapoja, joilla perusopetuksen laatuksiteerit otetaan käytännössä haltuun ja hallintaan (OKM 2013d, 3). Samalla, kun puhutavan kautta luodaan uskottavuutta laadunarvioinnille kehitykselle välineenä, luodaan motiivia käyttää laadunarvioinnin menetelmiä ja rohkaistaan kääntämään arviointitietoa toiminnaksi. Siten arviointirationaliteetin ja sen saamien käytännön muotojen välille rakennetaan yhteyttä. Arvioinnin avulla kerätään tietoa, jotta tiedostettaisiin kehittämistarpeet ja edelleen kerätään tietoa, jotta kyettäisiin vastaamaan noihin tarpeisiin. Tämän tiedon pohjalta muokataan strategista johtamista ja toiminnanohjausta. Hallintakäytänteet ja tiedontuottaminen toimivat vastavuoroisessa dialogissa keskenään. Arviointi tietokäytäntönä tukee toiminnan muutosta ja pyrkii siihen laadunarvioinnin tekniikoiden kautta. Jos laadun tavoittelu mielletään luontevaksi osaksi kehittymistä, se saa samalla positiivisen luonteen. Laadun tavoittelua tehdään perustellusti kannattavaksi sen ollessa osa myönteistä kehitystä.

Tämä 'uusi' laadunarviointikulttuuri halutaan etäännyttää vanhanaikaisena pidetystä tilivelvollisuusarvioinnista, joka asetti koulut ja opettajat alisteiseen asemaan. Kehittämistavoitteita ja laadunvarmistusta ei haluta esittää normatiivisena pakkona, vaan yhteisenä projektina myönteiseen muutokseen:

Sen sijaan, että fyysistä oppimisympäristöä pyritään kehittämään uusien *säännösten ja normien* avulla, painottaa nykyinen kehittämisideologia oppimisympäristön *laadullista kehittämistä* asiantuntijayhteisön avulla (ks. Blyth, Almeida, Forrester, Gorey & Hostens 2011, 13–21). (VII, 45)

Katsauksen perusteella *laadunvarmistus on siirtymässä ja siirtynyt jo tukemaan kehittämistä ja muutoksia. (...) Laadunvarmistuksen tai kontrollin asemasta laitoksella pyritään ylläpitämään laatukulttuuria.* (I,11 – 12)

*Laadullinen kehittäminen ja laatukulttuuri* nähdään henkilöstöä huomioivana, pehmeänä ja luontevana osana tämän päivän kehittämistä. Vaikka normiohjauksen purku ja kehitysarviointeihin siirtyminen rakenteellisena uudistuksena liittyy keskitetystä koulutuksen hallinnosta luopumiseen ja hallinnan tavan muutokseen, se esitetään tässä eräänlaisena luottamuksen osoituksena opetushenkilökunnalle. Kehittämisarvioinnin ympärille asetellaan retorista sädekehää, jossa *tulosvastuun, säännösten ja normien sekä kontrollin* vastakohtana esitetään *laadullinen kehittäminen ja laatukulttuuri*. Laadunvarmistus halutaan nähdä lempeänä ja nimenomaan omaehtoisena osana toiminnan kehittämistä pikemmin kuin hallinnon taholta esitettynä pakkona. Kurinpidollinen normiohjaus ja toisaalta talousvetoisuuden sävyttämä tulosohtaus pyritään rajaamaan pois arviointikulttuurista. Tällainen liberaalille hallinnan tavalle tyypillinen (Miller & Rose 2010, 32) autonomian kautta hallinta toimii myös henkilöstön sitouttamistapana, houkutellen kehittävään laatutyöhön, johon aktiivisen opetushenkilöstön tulisi osallistua. Täten laadunarvioinnin funktiota ulkoapäin ohjailtuna tilivelvollisuuden täyttämisenä, seurantana ja kontrolloikeinona häivytetään laadudiskurssin ulkopuolelle. Sen sijaan luodaan mielikuvaa kehittämisestä ja nimetään arviointi *kehittämisarviointiksi*.

Kehittämisarvioinnin menetelmät ja laatukriteerit kuvataan työvälineiksi, joiden tarkoituksena on helpottaa opetushenkilöstön toimintaa, tukea sekä heitä että jatkuvaa kehitystyötä. Kriteerit näyttäytyvät henkilöstön taakkaa huojentavana, käytännöllisenä työvälineenä. Kehitysorientoituneelle laatukulttuurille ristiriitaisesti kehittäminen ja laadunarviointi sidotaan kuitenkin samanaikaisesti vahvasti tavoitteiden saavuttamiseen:

Arviointitoiminnassa pyritään selvittämään, missä *määrin ja kuinka laadukkaasti tavoitteet on saavutettu.* (I, 13)

Helsingissä tehdään Perusopetuksen laatukriteerien ja kaupungissa käytössä olevan EFQM-itsearviointimallin pohjalta Hyvin toimivan koulun mallia, *jossa määritellään jokaisesta laatukriteeristä helsinkiläisen peruskoulun laadutavoitteiden minimitaso.* (V, 35)

EFQM-mallin peruslähtökohta on *toiminnan arviointi saavutettujen tulosten perusteella*. Erinomaisesti toimivassa organisaatiossa toiminnan kehittäminen perustuu mitattaviin ja luotettaviin tuloksiin. (II, 18)

Tätä vasten muodostuu kuva kehittämisarvioinnista, jonka tavoitteet määrittyvät kuitenkin tuloksellisesti, tavoitteiden määrittelyn, niiden saavuttamisen ja vähintään minimitasoon yltämisen pohjalta. Raja tilivelvollisuusarvioinnin ja kehittämisarvioinnin välillä hälvenee. Kehittämisorientaation ideologisessa kehyksessä käytettävä EFQM-malli, varsinainen laadunarvioinnin työväline, onkin ristiriitaisesti tulosorientoitunut. Se myös asettaa normeja minimitasosta ja kontrolloi saavutettuja tuloksia, vaikka kehittämisarviointiin liitettiin edellä normien ja ulkoisen kontrollin purkaminen. Tämä asettaa diskursiivisen haasteen ja uskottavuusongelman laaturationaliteetin sisäiselle yhtenäisyydelle ja ilmentää suomalaisen koulutuspolitiikan nykytilannetta, jossa neuvotellaan talouspoliittisten elementtien intergoitumisesta kasvatusdiskurssiin. Vaikka talousdiskurssin käsitteistö vielä toistaiseksi suljetaan kehittämispuheesta pois, EFQM-malli laadunarviointimenetelmänä puhuu jo toista kieltä. Laatua määritellään 'laadulliseen' kehitysarviointiin kiinnittyvänä, mutta samanaikaisesti tavoitteiden ja tulosorientoituneen mallin kautta konkreettiseksi muotoutuvana. Lisäksi laadunarviointi määrällisin perustein antaa viitteen siitä, että tavoitteetkin on tällöin asetettava määrällisiksi. Laadun ideologiset kasvot eivät vastaa sen teknistä sisältöä. Laadun määrittymisessä on täten nähtävissä jännite kehitysdiskurssin ja talouspoliittiseen diskurssiin liitetyn tulosohtausideologian välillä.

### **3. Laatua tavoitteiden saavuttamiseen**

Jotta edellä mainitut kehittäminen ja kehittyminen tulisivat mahdollisiksi, tämän oletetaan vaativan selkeitä tavoitteenasetteluja. Kehittäminen ei toisin sanoen tarkoita liikettä ilman selkeää suuntaa, vaan muutosta on kontrolloitava. Laatutavoitteiden löytäminen nähdään tämän kehityksen ensimmäisenä edellytyksenä. Lisäksi toiminnalle on asetettava selkeä päämäärä, jonka jälkeen voidaan pohtia keinoja tavoitteiden saavuttamiseksi. Laadunarvioinnin koettiin antavan vastauksia tähän. Tavoitteet (ja niiden löytäminen) muodostuivat laadunarvioinnin keskeiseksi tavoitteeksi ja loivat arvioinnille tarvetta:

Koulutuksen järjestäjät ja koulut *tarvitsevat itsearviointia kehittääkseen toimintaansa, lisätäkseen tietoisuutta tavoitteista ja niiden saavuttamisesta sekä tehdäkseen tulevaisuutta koskevia valintoja ja päätöksiä* (Räisänen & Rönholm 2006). (VIII, 53)

Tavoitteista puhutaan, kuten edellä kehittämisestä, paikoin mantranomaisesti ja varsin abstraktilla tasolla: koulut *tarvitsevat itsearviointia lisätäkseen tietoisuutta tavoitteista ja niiden saavuttamisesta*. Oletetaan siis, etteivät kehitys ja laadun tavoittaminen ole mahdollisia ilman päämäärätietoista toimintaa ja selkeästi määriteltäviä tavoitteita. Kehitystä ei tapahdu vain puhtaasti opettamalla, oppimalla ja elämällä, tiedostamatta ja reflektoimatta. 'Laatu' ei vain saavu luokse tai tule todetuksi jossakin olemassa olevassa, vaan sitä kohden tulee aktiivisesti pyrkiä. Missään ei nosteta esille kouluarjen tilanteista, oppilaan kohtaamisesta tai hyvästä perustyöstä muodostuvan laadun merkitystä, vaan laatu tuntuu vaativan aina suunnitelmallisuutta ja tiedostettujen oppimis – ja kasvatustavoitteiden olemassaoloa. Arviointitiedolle tehdään tällaisessa visiossa tarvetta, koska tavoitteiden löytämiseksi tarvitaan tietoa nykyhetken tilanteesta. Vasta tämän tiedon pohjalta voidaan määritellä tulevaisuuden tavoitteet.

Jotta voitaisiin tuottaa laatua, on siis omaksuttava käsitys, että laadun tavoittaminen vaatii tavoitteenasettelua. Varsinaisten tavoitteiden konkreettinen ilmenemismuoto ei kuitenkaan tule esille. Nimeämättömäksi jää, millaista kehitystä oikeastaan tavoitellaan ja miksi. Kehitys on jotakin myönteistä, mutta samalla kiinnittymätöntä konkretiaan. Neutraalin positiivista. Julkilausutuksi ei nouse kysymys tavoitteiden kasvatuksellisesta etiikasta tai siitä, ovatko tavoitteet oppijan tai opettajan näkökulmasta perusteltavissa. Laatu irrotetaan koulutuksen arvoista ja näin ollen päämäärien eettisen kyseenalaistamisen mahdollisuudesta. Tavoitteiden moraalinen tai ihmisten tarpeista lähtevä oikeuttamisen tapa jää laatudiskurssin ulkopuolelle, vaikka tavoiteltu 'laatu' on pohjimmiltaan laatua, jonka ihmiset (oppilaat) tuottavat. Sen sijaan laatua koetaan saatavan laatutyötä tekemällä eli tavoitteet asettamalla ja niitä arvioimalla.

Kehittämisestä ja tulevaisuuden haasteisiin vastaamisesta puhutaan ikään kuin ne jo itsessään kantaisivat positiivisen edistyksen viittaa tai jonkinlaista sisään istutettua moraalikoodia kehityksen suunnan paremmuudesta suhteessa nykyiseen. Arviointijärjestelmän kautta kumpuavat tavoitteenmäärittelyt ilmenevät ainakin osin 'järjestelmän tuottamina' ja toimijoille osoitettuna, jolloin tavoitteiden eettisyys tai epäeettisyys jää sekä käsittelemättä että laatutyöryhmän aktiivisen vastualueen ulkopuolelle, ellei niitä erikseen pohdita. Järjestelmä tuottaa tällä tavoin esitetyn

tavoitteenasettelun kautta näennäisen neutraalia 'laatua', jonka sisällölle ei löydy eettistä vastuunkantajaa.

Konkreettisten laatutavoitteiden sijaan laadulle luodaan tiedollista kehystä ja ajattelumallia, jonka sisällä laadun ideaa rakennetaan. Tässä tarkoituksessa aineistossa verrataan tavoitteenasettelun Input-mallia (suomalaiseksi arviointimalliksi aineistossa mielletty malli, taulukossa oikealla) Outcome based-malliin (anglosaksisten maiden arviointimalliksi aineistossa mielletty malli, taulukossa vasemmalla), jota Euroopan unionin jäsenmailleen suosittelee. Kyseinen erottelu on artikkelin kirjoittajan mukaan käytössä opettajan koulutuksessa osana kokonaisuutta, jossa tarkastellaan ”arviointia, tavoitteiden asettamista ja korkeaan laatuun pyrkimistä” (I, 13).

	Outcome based -malli	Input-malli
<b>Malli</b>	Laatua kontrolloidaan tarkastelemalla opetus-oppimisprosessin lopputulosta (outcome), ja verrataan sitä standardiin. Jos arviointi osoittaa, että lopputulos ei ole standardin mukainen, prosessissa on vikaa. Taustalla on yksinkertaistettu teollisuuden laadunvarmistuksen malli: asetetaan standardi ja verrataan, onko tuote standardin mukainen – jos ei ole, tuote hylätään.	Laatuun pyritään kouluttamalla ammattitaitoiset akateemiset opettajat ja asettamalla opiskelulle ja oppimiselle tavoitteita, joita kohti ammattitaitoiset opettajat ja oppilaat suunnistavat. Malli perustuu siihen, että koulutettu akateeminen opettaja osaa painottaa tavoitteita, löytää tarkoituksenmukaisimman reitin kohti tavoitteita ja osaa arvioida, missä määrin tavoitteet on saavutettu: opettajiin luotetaan.
<b>Tavoitteen kuvaaminen</b>	Kuvataan tarkasti se, minkälaista osaamista oppilailla on opiskelun jälkeen ( <i>learning outcomes</i> ).	Kuvataan tavoitteet ( <i>aims, goals</i> ) joita kohti suunnistetaan verraten yleisellä tasolla. Opettaja (ja oppilaat) valitsevat työ- ja vuorovaikutustavat, oppimateriaalit, opetusteknologian käytön sekä arviointitavat pyrkiessään oppilaiden kanssa kohti tavoitteita.
<b>Arvioinnin muoto</b>	Kansalliset arvoinnit ja rankingit ohjaavat sitä, mitä ja miten arvioidaan.	Arviointi koulun ja luokan tasolla. Opettaja (ja oppilaat) päättävät arviointitavat.
<b>Arvioinnin fokus</b>	Fokus produktissa. Tavoitteena on laittaa koulut ja oppilaat paremmuusjärjestykseen ja rangaista heikoimpia (huonon arvion saanut koulu suljetaan).	Fokus produktissa ja prosessissa. Arviointi tukee kehittämistä ( <i>enhancement-led assessment</i> ).
<b>Edut</b>	Huolellinen (oppituntikohtainen) osaamisen kuvaus ( <i>learning outcome</i> ) auttaa oppilasta ja opettajaa hahmottamaan, mitä oppitunnilla tulisi oppia. Kaikkien oppilaiden oppimista tasapuolisesti mittaavien testien laatiminen on suoraviivaista outcome- kuvausten pohjalta.	Yleisellä tasolla esitetyt tavoitekuvaukset ohjaavat opettajia (ja oppilaita) suunnittelemaan opetusta (yhdessä): yhteissuunnittelu. Tavoitteista käsin lähtevä opetuksen suunnittelu ohjaa opettajaa tarkastelemaan tavoitteita ja prosessia monipuolisesti ja valitsemaan työtavat monipuolisesti.
<b>Ongelmat</b>	Malli ruokkii kilpailuhenkisyyttä ja testiin preppaamista ( <i>teaching to the test</i> ). Osaamisen kuvaukset ja testit on helpompi laatia mittaamaan muistamista ja muita alhaisen tason kognitiivisia prosesseja. Myös vaativa proseduraalisen osaamisen alueen osaaminen jää mittaamatta ja siten opettamatta.	Opettajat painottavat tavoitteita omalla tavallaan ja laativat testit omista preferensseistään käsin. Tällöin oppimistulosten vertailtavuudesta tulee ongelma, ja oppilaiden tasapuolinen kohtelu esimerkiksi lukioon valinnan yhteydessä vaarantuu.

Ote aineistosta, ei otsikoitu (I, 14)

Taulukosta on ensinnäkin luettavissa, että se on suunnattu nimenomaan opettajaksi opiskeleville; opettajan roolia ja luottamusta suomalaisen opettajan ammattitaitoon korostetaan: *koulututettu ammattitaitoinen opettaja osaa arvioida, opettajiin luotetaan, opettaja valitsee, opettaja päättää*. Kiinnostavampaa analyysin kannalta tässä yhteydessä kuitenkin on, kuinka suomalaisesta Input-mallista luodaan kuvaa vuorovaikutuksellisenä ja kehitystä tukevana (ks. *arvioinnin fokus*) kun taas muualla käytössä oleva Outcome based-malli esitetään kilpailuhenkisenä ja oppimista tuotteistavana, jonka ”tavoitteena on laittaa koulut ja oppilaat paremmuusjärjestykseen ja rangaista heikoimpia”.

Tällaista mielikuvaa luo käytetty sanasto. Outcome based-malliin liitetään talouden ja teollisuuden terminologiaa kuten *laadun kontrollointi, oppimisen outcome, standardin mukaisuus, rankingit, paremmuusjärjestys* ja *tuotteen hylkääminen*. Lisäksi todetaan Outcome based-mallin laatutavoitteiden taustalla olevan ”yksinkertaistettu teollisuuden laadunvarmistuksen malli: asetetaan standardi ja verrataan, onko tuote standardin mukainen – jos ei, tuote hylätään”. Ikään kuin anglosaksiseen koulutuspoliittiseen diskurssiin jo luontaisesti kuuluisivat nämä talouden ja teollisuuden käsitteet, jotka täällä vielä pyritään sulkemaan sen ulkopuolelle.

Sen sijaan Input-malli esitellään yhteisöllisenä opettaja-oppilas-yhteistyön muotona, jossa opettajan ja oppilaan yhteistyö ulottuu jopa arviointitapojen valintaan. Mitään talouteen tai teollisuuteen viittavaa termistöä ei käytetä, vaan korostetaan suomalaisen opettajankoulutuksen *laatua* ja siihen perustuvaa opettajan oikeutettua asemaa sekä todetaan arvioinnin tukevan *kehittämistä*. Näin välittyy kuva, ettei tavoitteiden saavuttamista Suomessa kontrolloida juuri lainkaan. Arviointi tapahtuu *koulun ja luokan tasolla* ja *opettaja (ja oppilaat) päättävät arviointitavat*, kun Outcome based- mallin maissa *kansalliset rankingit ohjaavat sitä, mitä ja miten arvioidaan*. Kuitenkin, kuten aiemmin kehittämisarvioinnin yhteydessä, myös suhteessa tavoitteenasetteluun Input-mallissa kuvattu laadun idea asettuu ristiriitaan toisaalla esitettyjen tavoitteiden kanssa. Opettajiin luottavasta ja tuotantotermeistä irrotetusta Input-mallista huolimatta oppimisen ja toiminnan laatua määrittää vahvasti se, ylletäänkö ennalta asetettuihin tavoitteisiin:

Laatukulttuuriin kuuluu *laadukkaiden tulosten tavoittelu, toimintojen jatkuva arviointi ja niiden kehittäminen*. (I, 9)

Arviointikurssilla tarkastellaan arviointia monipuolisesti. Arvioinnin todetaan tarkoittavan toimintoja, joiden tarkoituksena on selvittää *oppimisen tai jonkin muun toiminnan laatu ja määrä sekä verrata niitä tavoitteisiin, joita opetukselle asetettiin*. (I, 13)

Kun laatu näin toisaalta nähdään muodostuvaksi toiminnan laadusta ja määrästä suhteessa tavoitteisiin, tulosjohtoinen Outcome based-malli ja Input-malli lähenevät toisiaan:

Outcome: asetetaan standardi ja verrataan, onko *tuote* standardin mukainen.

Input: asetetaan tavoitteet ja verrataan, vastaako *tuotettu toiminta* niitä.

Toisessa voidaan nähdä tuotannon kieli ja toisessa ei eli nämä kaksi lausumaa on tuotettu kahden eri diskurssin säännöin, mutta voidaan silti pohtia, missä määrin ne eroavat toisistaan käytäntöinä, kun myös suomalaiseen laatukulttuuriin laatukulttuuriin kuuluu 'laadukkaiden tulosten tavoittelu' ja 'laadullinen ja määrällinen yltäminen ennakkotavoitteisiin'. Tavoitteiden saavuttaminen itsessään koetaan onnistuneeksi suoritukseksi. Puheessa sivuutetaan esimerkiksi se, että samalla tavoin kuin anglosaksisen mallin oppimisen standardit, suomalaisessa peruskoulussa ovat käytössä esimerkiksi numeroon kahdeksan oikeuttavat 'laadun standardit'. Myös suomalaisen perusopetuksen tavoitteet on määritelty lakivelvoitteisessa, kansallisessa opetussuunnitelmassa ja myös Suomessa arvioidaan pääasiassa oppimisen lopputulosta (outcome).

Se, mitä otteessa mainittu 'oppimisen ja toiminnan laatu' sisällöllisesti tarkoittaa, miten se eroaa standardisoitujen tavoitteiden tavoittelemisesta tai miten sitä mitataan, jää käsitteistymättä. Sisällöllisen merkityksen tarkentumattomuudesta huolimatta 'laadulle' rakennetaan tässä tavoitepuheessa sitä diskursiivista tilaa, jonka sisällä sen on mahdollista ilmetä. Kun määritetään laatu tavoitteisiin yltämiseksi ja sitä kautta kehittymisen merkiksi, vältetään myös ottamasta kantaa siihen, mikä on laadukasta ja mikä ei, jolloin laatu säilyy neutraalina. Sitä eivät legitimoit niinkään arvopäämäärät tai päämäärien luonne kuin tavoitteet, jotka sille on arvioinneissa asetettu. Laadunarvioinnin tavoitteeksi tulevatkin ajoittain mainituiksi lähinnä laadunarvioinnin itsensä sisäiset tavoitteet:

Kuntayhteistyön *tavoitteeksi arvioinnin osalta asetettiin* kaikkia kuntia ja kouluja kattavien perusopetuksen *arviointikyselyjen toteuttaminen*, niiden valmistelu, arviointiin liittyvä viestintä sekä arviointipalautteen käsittely ja tulosten julkaiseminen seudullisella tasolla. (III, 26)

Laadunvarmistusjärjestelmän (...) tavoitteena on tukea kaikkien toimintojen jatkuvaa kehittämistä ja laadun arvioimista. (I, 9)



Laatuun pyritään laatua tavoittelemalla ja tukemalla laatupyrkimyksiä, jolloin arvioinnin alkuperäinen funktio ja kohde hämärtyy. Tuloksena on sisäisen oikeuttamisen kehä, jossa tehtyjä ratkaisuja legitimoidaan systeemin sisällä. Laadunarvioinnin luonnetta tietokäytäntönä luonnehtiikin sen väsymättömästi itseään uusintava prosessi, jossa kerätään arviointitietoa, asetetaan sen pohjalta kehittämisen kohteita, seurataan toiminnan etenemistä keräämällä lisää tietoa ja niin edelleen. Systemaattinen arviointijärjestelmä tarvitsee jatkuvasti lisää informaatiota ja seurantaa, jotta laatusysteemi pyörisi. Laatuprosessi vaatii tietoa myös tietokäytäntöjensä rakennusaineiksi:

Lempäälässä on lisäksi toteutettu sivistystoimen palveluverkkoselvitys 2010 ja vuosina 2010–2011 kolme eri *laadunarviointikyselyä, joiden tuloksia on hyödynnetty laatukriteerien laatimisprosessin eri vaiheissa.* (IV, 32)

Opetustoimen laadunhallintaverkosto *tavoittelee laatu-tietouden osaamisen lisäämistä ja menetelmiä miten toteuttaa laatutyötä käytännössä. Tavoitteena on edistää arviointiosaamista, arviointitiedon, -välineiden ja kokemusten vaihtoa.* (VIII, 55–56).

On toteutettava laadunarviointikysely, jotta voidaan laatia laatukriteerit ja muodostettava laadunhallintaverkosto, jotta voidaan edistää arviointiosaamista. Tällä tavoin laadunarvioinnin ympärille luodaan rationaaleettia, joka perustelee itse itsensä, koska sen eri käytännöt ja tekniikat edellyttävät toinen toisiaan ja toinen toistensa kehittymistä. Niiden tavoitteiden ja funktioiden tilalle, joita palvelemaan laadunarviointia on alun perin rakennettu, alkaa kasvaa oikeuttamisperusteita laatudiskurssista itsestään. Mitä vakiintuneemmaksi laaduntarkkailu käy, sitä voimakkaammin tämä ilmenee (vrt. Miller & Rose 2010, 95–96). Opetushallituksen laatimissa laadunarvioinnin kriteereissä *arviointi* itsessään muodostaa yhden laadun osa-alueen (laatukortin) talouden ja henkilöstön rinnalla ja yhdeksi laadun kriteeriksi todetaan muun muassa se, että laadunarviointia toteutetaan systemaattisesti (OPH 2012c, 36).

Foucault kuvasi kyseistä ilmiötä osana hallinnan diskursiivisten käytäntöjen vakiintumispyrkimyksiä. Kun käytännöt vakiintuvat, niistä tulee arkipäiväisiä ja tällöin niiden riippumattomuus diskurssin itsensä ulkopuolisesta legitimoinnista kasvaa. Hallinnan käytännöissä vakiintuva käytäntö alkaa ohjata sitä, miten ihmiset toimivat ja mihin he pyrkivät. (ks. Alhanen 2007, 127–128.) Toisin sanoen

laadun tavoitteet alkavat määrittäytyä arviointikäytäntöjen sisällä, mikä tekee vaikeammaksi sekä kritiikin että niin sanottujen perimmäisten kysymysten esittämisen. Vakiinnuttuaan laadunarviointijärjestelmä paitsi oikeuttaa, myös luo itse itseään tuottamalla aina uusia arviointi- ja seurantatiedon tarpeita (vrt. Saari 2011, 351). Samalla, kun laadunarviointi yleistyy ja sen ympärille luotu rationaliteetti luonnollistuu, laadunarvioinnin kenttä myös laajenee: laadun asiantuntijuus edellyttää osaamista, tietoa, välineitä ja yhteistyötä. Tarvitaan laadun teknologioita.

### 5.2.2 Laadunteknologiat – what is to be done

Perusopetuksen laatukriteerit valmistuivat vuonna 2009. Laaja asiantuntijajoukko valmisti niitä huolella. Mukana oli niin tiedepohjainen kuin käytännön toteuttajien edustus unohtamatta järjestöjen ja hallinnon mukanaoloa. Koulujen ja opetuksen *järjestäjien kokonaisvaltaiselle toiminnalle haluttiin antaa työväline, joka helpottaa systemaattista ja jatkuvaa kehitystyötä.* (EP)

Edellisessä kappaleessa kuvattu diskursiivisten käytäntöjen vakiintuminen ei ole mikään automatio, vaan kehittyäkseen, tieteellistyäkseen ja asettuakseen osaksi dispositiivia, laadun idean täytyy ruumiillistua. Hallinnan analyttisessä perinteessä vallan voidaan nähdään vakiintuvan kestäviksi verkostoiksi vain siinä määrin kuin käyttöönottomekanismit materialisoituvat ”enemmän tai vähemmän kestäviksi muodoiksi – koneiksi, arkkitehtuuriksi, kirjausjäljiksi, lukukausiohjelmiksi...” (Miller & Rose 2010, 95.) Myös Foucault’n mukaan valtasuhteet voivat verkottua keskenään dispositiiveiksi vain, jos niiden harjoittamat käytännöt ovat funktionaalisessa suhteessa keskenään, toisin sanoen, jos ne luovat olemassaolon tarpeita toinen toisilleen (ks. Alhanen 2007, 130). Strateginen hallinta onnistuu vain, jos se kykenee vakiintumaan yksittäisissä käytännöissä ja paikallisissa valtasuhteissa (tässä tapauksessa kuntien ja koulujen käytännöissä). Tähän tarvitaan laadun teknologioita. Ne viittaavat rationaliteettien tapaan toteutua, pyrkii välineellistymään ihmisten, tekniikoiden ja instituutioiden ja käyttäytymisen ohjausvälineiden kautta (Miller & Rose 2010, 29). Aineistossa laatukortit ja laadunhallintamallit (EFQM) ovat väline, joiden kautta edellisessä luvussa mainitut tavoitteet alkavat saada konkreettisia muotoja:

Rehtori kokosi henkilökunnan yhteiseen kokoukseen, jossa selostettiin tulevan *laatutyön tarkoitus: koulussa etsitään laatukorttien avulla kehittämisen keihäänkärjet*, joihin seuraavan lukuvuoden aikana keskitytään. (IX, 61)

Sivistyspalveluiden laatutyö on yhteisten palveluprosessien jatkuvaa parantamista. Prosessikuvaukset ja *arvioinnin avulla esiin tulevat kehittämiskohteet* ovat osa yhteistä palvelurakenteiden kehittämistä ja laatutyötä. (III, 29)

Laatukorttien avulla *etsitään ja löydetään* kehittämisen keihäänkärkiä eli arviointi nostaa ongelmat näkyviksi. Toisin sanoen laatua määritellään siihen liittyvän ongelmanasettelun kautta ja sen perusteella, mikä valitun laatumallin mittapuulla määrittyy ei-laaduksi eli laadunarviolliseksi ongelmaksi. Onkin tärkeää huomata, että oleellista ei ole vain se, mitä asetetaan tavoitteeksi, vaan mihin ongelmaan tällä pyritään vastaamaan; mikä ongelma on löydetty. Ongelmanmäärittely ja 'keihäänkärkien etsintä' voidaan nähdä lähtöpisteenä hallinnallisessa prosessissa ja sitä kautta vallankäytön muotona. Hajautetussa hallinnan tavassa, jossa hyödynnetään paljolti standardoituja malleja ja mittareita, mallien käyttäjien katseen kohdistaminen haluttuihin ongelmiin ei tapahdu säännön tai normin, vaan esimerkiksi mittausvälineen kautta. Joissakin yhteyksissä nykyistä hallinnan tapaa onkin kutsuttu ”ongelmia asettavaksi” (Miller & Rose 2010, 92).

Tällaisella suljetulla ongelmanasettelulla on tietyt riskinsä. Kun laadun tavoitteet haetaan mallin kautta hahmottuvien ongelmien ratkaisuehdotuksina, voi jäädä kyseenalaistamatta, kuinka relevantteja EFQM-mallin löytämät laatuongelmat ovat esimerkiksi lasten kokeman laadun kannalta. Tällöin ei myöskään automaattisesti ajauduta pohtimaan, olisivatko nämä laadulliset ongelmat tunnistettavissa ilman arviointimallin käyttöä tai kuinka merkittävä rooli esimerkiksi EFQM-mallilla on *koettujen* ongelmien muotoutumisessa. Tekeekö malli ongelman? Palaan arviointikäytänteisiin ja niiden kautta muotoutuvaan laatuun, mutta aloitan laadun praktisen puolen toimintaehtojen tarkastelun hallinto- ja kuntaraameista.

## 1. Laadun toimintakehykset

Kuin vastineeksi analyysin alun tulevaisuuden kehittämispuheelle ja ideologiselle maalailulle, laadunarviointiin voitiin suhtautua myös hyvin toteavasti ja käytännönläheisesti eli annettuna,

konkretiaan sidottuna mallina, jota sovelletaan, koska ”what needs to be done, needs to be done”. Siinä missä nyky-yhteiskunnan haaste-puheessa liikuttiin ajan muuttuvien ilmiöiden tasolla, tässä tullaan astetta alemmas kohti käytännön realiteetteja. Laadunarvioinnin oikeuttaa se, että hallinnon taholta näin on katsottu ja velvoitettu ja sitä varten on luotu jo käytänteitä muualla yhteiskunnassa. Laadunarviointi kouluissa istuu julkisen sektorin uudelleenjärjestelemisen luontevaan jatkumoon:

Laatu ja laadun kehittäminen on noussut viime vuosina ja vuosikymmeninä vahvasti esille sekä elinkeinoelämässä, julkisella sektorilla että kolmannella sektorilla. (...) Perusopetukseen on siis syntynyt Opetus- ja kulttuuriministeriön auktorisoimana perusopetuksen laadunhallintamalli. (VIII, 53–54)

Yhteinen viesti johdolta [OKM:ltä] rehtoreille olikin väistämättömänä lähitulevaisuudessa odottava perusopetuksen laatutyö. Tavoitteena olisi ryhtyä johdonmukaiseen opetuksen laadun kehittämiseen etukenossa. (II, 17)

Laadun ja laadun kehittämisen koetaan tulleen jäädäkseen ja ilmenevän yhteiskunnan jokaisella sektorilla. Tämä todetaan tosiasiassa ja implisiittisenä perusteluna sille, ettei opetusmaailma voi jäädä tämän kehityksen ulkopuolelle. Laatukulttuurin yleistymisen kautta tulee ymmärrettäväksi, että opetus- ja kulttuuriministeriökin on kehittänyt perusopetukselle oman laadunhallintamallin. Ilmi tuodaan myös ministeriön auktoriteettiasema, jonka turvin näin on perustellusti tehty. Tätä kautta ollaan myös valmiita sitoutumaan siihen ’laatuun’, mitä ministeriö haluaa. Lakivelvoite tai opetus- ja kulttuuriministeriön tahtotila koettiin usein riittäväksi motiiviksi ryhtyä laadunarviointityöhön.

Lakivelvoite voidaan mieltää ylhäältä päin asetettuna vaatimuksena, mutta toisaalta selkeänä ja hyväksyttynä viestinä hallinnolta toimijoille. Opetus- ja kulttuuriministeriön auktoriteettiasemaa tai sen lanseeraamia laadunarviointikäytänteitä ei kyseenalaisteta. Hallinnon kanssa ollaan pikemminkin samassa veneessä, kohtaamassa yhteistä haastetta.

Opetuksen kentälle sijoittuva laatutyö on Suomessa nuori laji, ja tutkimustietoa opetuksen laadun kehittämisestä on niukasti. Opetusministeriön taholta tulleet perusopetuksen *laatukriteerit (2010)* ovat vastanneet koulujen tasalaatuisuuden säilymisen haasteeseen ja ovat kannustaneet opetushenkilökuntaa kohtaamaan toiminnan ja laadun arvioimisen. (II, 23)

Ministeriö on tässä – aineiston ainoassa säilyttämisen retoriikkaa ilmentävässä esimerkissä – *ottanut jo haasteen vastaan, luonut perusopetukselle kriteerit ja antanut ne kouluille*. Ministeriö näyttäytyy positiivisessa valossa, kehityksessä jo mukana olevana kannustajana kohtaamaan muutoksen. Laadunarviointi sen sijaan nähdään uutena asiana, kenties pelottavanakin, joka opetushenkilökunnan on kohdattava. Ministeriön koulutuspoliittinen tahtotila istuttaa laadunarviointikulttuuria käytäntöön ilmenee perusteltuna, jopa kouluja ja ministeriötä yhteen sitovana projektina tulevaisuuden haasteita vasten. Hallinnon auktorisoimaa, lakiin perustuvaa laatujärjestelmää ei ole tarvetta kyseenalaistaa.

Konkreettisimmillaan arvioinnin asettuminen osaksi olemassa olevaa toimintakehystä tulee esille suhteutettaessa laadunarviointi osaksi kunnan hallintokäytänteitä:

(...) EFQM-mallin valitseminen tuntui kuitenkin perustellulta, koska malli oli jo käytössä myös naapurihallintokunnassa. (II, 18)

Vuoden 2007 aikana kunta- ja palvelurakenneuudistus antoi lisäpotkua kuntien yhteisen arviointiprosessin kehittämiseksi. (III, 26)

Arvioinnin keskeinen idea on, että sen tuloksena valitut kehittämiskohteet saadaan sidottua osaksi kunnan omaa vuosisuunnittelua, toimintasuunnitelmaa ja talousarviota sekä koulujen työsuunnitelmia. (VIII: 57)

Opetus- ja kulttuuriministeriön suosittelema EFQM-malli valitaan, koska se on jo käytössä toisaalla, mikä luultavasti helpottaa tietojen vertailtavuutta ja käsittelyä tietokannoissa. Kunta -ja palvelurakenneuudistus puolestaan luo painetta yhtenäisille käytännöille, ja laadunarviointia rakennetaan kuntatason strategisia tavoitteita ja 'kriittisten menestystekijöiden' löytämistä varten. Laatua luodaan kuntarakenteisiin ja vallitseviin käytäntöihin istuvaksi. Kuten jo aiemmin tuli ilmi, tämä on koko laadunarviointikulttuurin vakiintumisen ehto. Mitä enemmän 'laadun' ympärille muodostuu vakiintuneita toimintamalleja, institutionaalisia rakennelmia ja vakiintuneita mielikuvia ja käytäntöjä, sitä paremmat säilymisedellytykset arviointikulttuurilla on (Miller & Rose 2010, 95).

Laadunarviointi määrittyy siis käytännön teknisenä ja hallinnallisena välineenä, joka sidotaan kunnan toimintaan laajemmin. Laadun tulisi täten olla sellaista ja sellaisessa muodossa, että kunnan hallinto

voi arviointitietoa hyödyntää. Laatu ei määrity vain koulun sisäiseksi asiaksi, vaan palvelee koko kunnan yhteistä kehitysprojektia. Laadun muotoutumisen prosessi näyttäytyy monitahoisena, eri toimijoita, instituutioita ja käytäntöjä yhteen liittävänä verkostona, jota Foucault kutsui *dispositiiviksi*. Laadunarvioinnin ympärille rakentuvat käytännöt yhdistyvät, leviävät ja sekoittuvat yhteiskunnan muihin hallinnollisiin käytäntöihin ja rakentavat siltaa kuntahallinnon, politiikan, talouden ja koulutuksen välille. Ne luovat tilaa ja perustetta laadunarvioinnin levitä. Samalla ne tulevat määrittäneeksi sitä, miten laatua on mahdollista ja kätevää mitata sekä sitä, millaiseksi laatu täten muotoutuu. Vakiintuessaan koulun käytäntöihin myös luotu laatujärjestelmä kuitenkin muuttuu ja saa uusia muotoja (Peltola & Åkerman 2011, 203).

## 2. Universaalit arviointikäytänteet

Tavoitteena on ollut luoda kattava järjestelmä, jossa laadun kehittämistä tarkastellaan koko opetustoimen ja yksittäisen koulun näkökulmasta. (...) isona tavoitteena on ollut malli, jossa *talousarvio- ja strategiaprosessi, kehittämien ja arviointi nivoutuvat yhteen*. (II, 17)

Koska laadun täytyy edellä kuvatulla tavalla olla hyödynnettävissä hajautetun hallinnantavan ja valtakunnan- ja kuntahallinnon tarpeisiin, sen on oltava tietynlaista. Tämä asettaa vaatimuksia käytännön arviointimenetelmien kehittämiseksi. Arvioinneilla tuotetun tiedon on oltava sellaista, että se on helposti liikuteltavissa ja muokattavissa elimestä toiseen ja ymmärrettävissä eri sektoreilla:

Näiden [ EFQM, CAF, BSC] laadunhallintamallien etuna on, että ne ovat yleispätevyytensä vuoksi käytettävissä kaikilla toimialoilla ja kaikissa organisaatioissa. (VIII, 54)

Laadunarviointi pohjautuu kaikessa yksinkertaisuudessaan niin sanottuun Demingin ympyrään: suunnittele, toteuta, arvioi ja kehitä edelleen (plan, do, check, act). Tämä pätee yhtä hyvin, kehitetäänpä sitten oppimisympäristöjä, uusia opetusmenetelmiä, oppilaskunnan toimintaa tai opetussuunnitelmatyötä. (...) Tarkastelun kohteena ei saa olla vain oppilasarviointi, jossa Suomi on saavuttanut hyviä tuloksia, vaan toiminnan pitää kohdistua kokonaisvaltaisesti koko koulutyöhön. (EP)

Tavoitteena on, että laadunarviointi ulottuu kaikkialle: läpi toimialojen, organisaatioiden ja koulutyön. Tähän pyritään Demingin ympyrän lisäksi EFQM-mallin avulla, joiden molempien mielletään olevan kitkattomasti siirrettävissä tarkkailtavalta alueelta toiselle. Samoilla malleilla pyritään tuottamaan tietoa kattavasti kohteesta toiseen. *'Quality design'* ulottuu opetuksesta koulurakentamiseen asti:

Tarkasteltaessa laatuun perustuvaa koulurakentamista osana oppimisympäristöjen suunnittelua ja sen kehittämistä kansainvälisesti, on keskeiseksi termiksi noussut *"Quality design"*, jolla viitataan koulurakentamisen ja siinä fyysisten oppimisympäristöjen *laadukkaan suunnittelun määrittämiseen, sen mittaamiseen ja tulosten analysointiin* (OECD 2006b, 48). (VII, 45)

Sekä laatukieli että laatumenetelmät kattavat keskenään erilaiset todellisuuden ilmiöt. Muun muassa Broadfoot esittääkin, että aina informaalilta luokkahuonetasolta serfikoituihin arviointitukimuksiin ja edelleen makrotason kansalliseen ja kansainväliseen monitorointiin on mahdollista jäljittää yksi ainoa arvioinnin rationaliteetti, ideologia joka sitoo yhteen massakoulutuksen keskenään ristiriitaiset tavoitteet ja määrittelee omat päämääränsä (Broadfoot 2013, 4). Oleellista on samankaltainen tavoitteiden määrittäminen sekä jo saavutettujen tulosten mittaaminen ja analysointi osana kaikenlaista laatua.

Tämä laatumallien sovellettavuus herätti aineistossa paikoin myös kriittisiä pohdintoja. Koska EFQM-mallin on alun perin yksityisille organisaatioille luotu kilpailukykyä ja tuloksellisuutta parantava malli, sen käyttökelpoisutta koulumaailmaan kyseenalaistettiin:

Laatutyöhön liittyvä tuloksellisuus näkökulma pulpahti keskusteluihin toistuvasti. Mittaaminen koettiin yleensä laatutyössä ongelmalliseksi. Rehtoreiden mielestä kasvatustyötä on mahdotonta irrottaa yksilön elämästä omaksi mitattavaksi elementiksi toisin kuin oppimistulosten mittaamista. (...) Laatutyön edetessä myös tuloksellisuusnäkökulma alkoi avautua. (II, 18–22)

Kuten luvun 2.3.1 yhteydessä jo tuli ilmi, EFQM:n kaltaisten universaalien arviointimenetelmien ja -mittareiden yleistettävyyden ja käännettävyys koulun kielelle on kyseenalaistettu myös kansallisissa että kansainvälisessä tutkimuksessa (Cullen ym. 2003, 5-14; Lawn ym. 2011, 11-18). Ongelmallisena on nähty erityisesti se, että tällaiset sekä kansallisesti että kansainvälisesti kokonaisvaltaiset, universaalit mallit asettavat historiallisesti ja kulttuurisesti erilaiset koulut samoille vertailuasteikoille. Menetelmänä ne väistämättä pyrkivät näin normalisoimaan ja standardisoimaan kulttuurisia, paikallisia ja yksilöllisiä eroja. Aineistossa kaikille samanlaisen arviointimallin ja laadunarvioinnin keskitetyn ohjeistuksen koettiin toisaalta ”varmistavan palvelun tasalaatuisuutta palveluntuottajasta riippumatta” (V, 35-36).

Yrityslähtöisen EFQM-mallin sovellettavuus eettisiltä toimintaperiaatteiltaan täysin erilaiseen kasvatustilaan voidaan kyseenalaistaa myös siitä otteesta mainitusta rehtoreiden näkökulmasta, että ”kasvatustyötä on mahdotonta irrottaa yksilön elämästä omaksi mitattavaksi elementiksi”. Peruskoulun ’tuote’ ja toiminnan kohde on kehittyvä lapsi eikä kehiteltävä artefakti, jolloin tarkastelunäkökulmankin tulisi olla erilainen. Vaikka kyseinen ongelma paikoin aineistossa tiedostettiin, mallin käyttöönoton edut korostuivat enemmän. Yleispätevän ja kaikkien tuntemien mittariston myötä esimerkiksi verkostoitumisen ja laadututkimuksen yli kuntarajojen koettiin tulevan mahdolliseksi:

*Verkostomallilla turvataan tulevaisuudessa iltapäivätoiminnan alueellinen riittävyys, laadukkuus ja jatkuvuus. Samalla se on merkittävä rakenteellinen tuki ohjaajien ammatilliseen kasvuun sekä mahdollistaa kasvavalle ammattikunnalle vertaistuen foorumin.”* (V, 36)

*Verkostona olemme pystyneet kouluttamaan arvioinnin osaajia kuntiemme opetustoimeen ja sitä kautta pystyneet tukemaan oman toiminnan arviointia osaksi koulun ja opetustoimen arkea sekä osaksi johtamisjärjestelmää.* (VIII: 56)

Koska kaikki käyttävät samaa laadunarviointimallia ja ovat verkostojen kautta vuorovaikutuksessa keskenään, koulujen keskinäinen ja kuntienvälinen tiedonvaihto ja vertailu tulevat mahdollisiksi. Kun laadunarviointia harjoitellaan yhdessä ja kaikki seudun kunnat ovat sitoutuneet siihen, yhteinen käsitys paitsi helpottaa kommunikaatiota, myös sitouttaa samaan laadun kehittämisprojektiin. Jotta laatu olisi näin kaikkien saatavilla samanlaisena, se on *kirjattava, tehtävä näkyväksi, yhteismitalliseksi ja vertailtavaksi* systemaattisen tiedonkeruun menetelmin:



Koska *arviointi on systemaattista*, tulee kehittämistyön toteuttamisen onnistuminen *näkyväksi* seuraavassa arviointipalautteessa. Ulkoisen arvioinnin ohella seudulla, kunnissa ja kouluissa on käytössä itsearviointi, jotta laatutyöstä saadaan mahdollisimman kattava näkemys *kaikilla toiminnan tasoilla*. (III, 29)

Koulujen vuosittain laatiman toimintasuunnitelman ja -kertomuksen runko *uusittiin laatukriteerien ja EFQM-itsearviointimallin mukaiseksi*. Tavoitteena on saada koulujen tekemä laadukas työ *näkyväksi* toimintasuunnitelmaan kirjatun toiminnan kuvauksen kautta. (V, 35)

Vuosikellon rakentaminen *aloitettiin tammikuussa 2013*. Sen käyttökelpoisuutta ja tarkoituksenmukaisuutta *arvioidaan vuoden kuluttua valmistumisesta*. (IX, 61)

Tällaisen Demingin ympyrän oppien mukaisen jatkuvan tiedonkeruun mallin kautta laadunarvioinnista muodostuu myös seurannan ja kontrollin väline (ks. Saari 2011, 351). Koulumaailmassa, jossa tietoa, oppimista ja tiedon tuottamista arvostetaan jo lähtökohtaisesti, tällaisen tietoperustaisen arvioinnin hyödyntämistä voi olla vaikea kyseenalaistaa. Muun muassa Tero Autio pitää tiedontuotannon ja kasvatustieteen sidosta esimerkkinä siitä, kuinka vahvasti instrumentaalinen rationaalisuus on sisäänkirjoitettu didaktiseen ajatteluun (Autio 2006, 113–117). Koulumaailmassa, jossa korostetaan oppimisen ja tiedon tärkeyttä, toiminnan perustelu tiedon lisäämiseksi 'tieteellisten mallien' avulla voidaan kokea lähtökohtaisesti luontevampana kuin jossakin muussa organisaatiossa. Tämä kertoo toisaalta jälleen myös arvoneutraaliuden pyrkimyksistä ja siitä kuinka määriteltäessä kasvatuksen laatua tukeudutaan objektiivisena esitettyyn tutkimus- ja arviointitietoon.

Sinänsä pyrkimys löytää kasvatukseen 'kaikkeen käypä', universaali malli, jolla vastata yhteiskunnan tarpeisiin, ei ole historiallisesti uusi (Autio 2006, 113–117). Mielenkiintoisena rinnastuksena mainittakoon Yhdysvalloissa 1900-luvun puolivälissä muotoutunut välinationalistinen koulujärjestelmämalli. Amerikkalainen Ralph W. Tyler julkaisi pääteoksensa *Basic Principles of Curriculum and Instruction* vuonna 1949, tayloristisen hallinnon suosiessa myös kasvatustieteessä arviointimenetelmiä, jotka antaisivat koko opetusjärjestelmän toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden kannalta olennaista tietoa (Saari 2011, 348.) Silloista välinationalistista koulujärjestelmämallia on myöhemmin kutsuttu jopa Tyler-rationaliteetiksi. Se pohjautui koulutuspoliittisiin pyrkimyksiin kohti keskusjohtoisempaa, taloudellisesti tehokkaampaa ja

rationaalisempaa hallintaa, joka perustuisi tieteellisiin faktoihin. Teoksessa pyrittiin löytämään universaali hallintamalli ja osoittamaan ne yleispätevät prosessit, joiden kautta voitaisiin vastata seuraaviin kysymyksiin missä tahansa koulumuodossa ja kouluaineessa. Tätä instrumentaalisen rationaalisuuden koulutuspoliittista aikakautta on jälkeenpäin arvosteltu siitä, että se mahdollisti arvoneutraalin ja standardisoivan massojen hallinnan opetuksen laadun nimissä (Autio 2006, 113–117).

Tylerin määrittelemät opetuksen hallinnan keskeiset kysymykset:

Mitä koulutuksellisia tavoitteita koulun tulisi saavuttaa?

Mitkä koulutukselliset kokemukset (educational experiences) toteuttavat nämä tavoitteet?

Kuinka nämä koulutukselliset kokemukset voidaan järjestää tehokkaasti?

Kuinka voimme arvioida tavoitteiden toteutumista?

( Tyler 1949, 1 Saaren 2011, 349 mukaan)

Mikäli kyseistä Tylerin mallia verrataan nykyisiin laadunarvioinnin tavoitteisiin ja lähtökohtiin, voidaan havaita useita yhtäläisyyksiä.

### **3. Tiedon tuottaminen**

Edellä viitattiin jo tiedon tuottamisen tärkeyteen laadunarvioinnin rationaliteetissa ja esitettiin, kuinka laadun on tultava näkyväksi ja tietyn muotoiseksi ollakseen tunnistettua ja tunnustettua. Tiedon tuottamista voidaan pitää yhtenä laadun teknologiana, koska sillä on suuri merkitys laatudiskurssin leviämisen tekniikkana. Suhteessa arviointiin, on oleellista tarkastella, millaista laadunarvioinnin kautta tuotettu tieto on, mitkä ovat laadun tavoittelun kannalta relevantin tiedon edellytykset arviointiprosessissa ja millaiseksi laatu tästä näkökulmasta hahmottuu.

Koska hajautetun hallinnan tavan tärkein toiminnan edellytys on tiedon tuottaminen, sen on löydettävä oikeutuksensa rationaalisesti tuotettujen totuuksien kautta (esim. Foucault 1991, 87–104; Miller & Rose 2010). Kun suoraa kontrollia koulutuksen laadunseurantaan ei ole, kunnat ja koulut

tuottavat arviointitietoa itse kyseisten laatukriteerien ja laadunhallintamallien kautta. Käytännössä tämä voi tarkoittaa esimerkiksi arviointipalautteena koottuja mielipiteitä. Milloin mielipiteet muuttuvat tiedoksi? Silloinko, kun ne asetetaan yhteisesti rakennetulle mittaristolle?

Oulun opetustoimessa aloitettiin laatutyö syksyllä 2008. Tavoitteena on ollut luoda kattava järjestelmä, jossa laadun kehittämistä tarkastellaan koko opetustoimen ja yksittäisen koulun näkökulmasta. Toimintaa on kuvattu laatukäsikirjoihin ja rakennettu *yhteistä mittaristoa antamaan luotettavaa tietoa* toiminnan kehittämiseksi kaikilla tasoilla. (II, 17)

Mitä käytännössä tarkoittaa, että luotettavaa tietoa antamaan on luotu yhteistä mittaristoa? Millainen tämä yhdessä kehitetty mittaristo on ja millä perusteella sen tuottama informaatio voidaan luokitella arviointitiedoksi? Kyseessä voi olla mielipidekysely tai vuosikellon hyödyntämisen merkitseminen kalenteriin, mutta se jää epäselväksi. Huolimatta moninaisista tiedonkeruun tavoista, aineistossa puhutaan poikkeuksetta aina tuotetusta *tiedosta* ja arvioinnin *tuloksista*, jolloin mittareiden validius arvioinnin tuottajina ei tule ilmi. Tiedonkeruun tapoja mainitaan useita: erilaiset arviointi- ja palautekyselyt kuntalaisille, opettajille ja vanhemmille, ryhmätyöskentelyn eri muodot (esimerkiksi tulevaisuusverstaas, kiertopistetyöskentely) sekä laatutyöryhmien itsearviointimenetelmät. Menetelmien moninaisuudesta huolimatta tiedonkeruu rakentuu laatukortiston ja EFQM-mallin muotoiseksi (esimerkiksi yhteisen mittariston rakentaminen tai kyselylomakkeen laadinta mallien pohjalta) tai kerätty tieto sijoitellaan mallin valmiiseen kaavaan:

Laatutyöhön tarttuminen tuntui aluksi tahmealta. Konsultin kannustuksesta *laatu alettiin rakentaa EFQM:n eli Euroopan laatupalkinnon kriteereille*. Vaikka laatutyöhön saatiin oppaaksi osaava konsultti, laatumallin kieli oli kankeaa, kapulaista ja jopa huonosti suomen kielelle käännettyä. (...) Kaikeksi onneksi pääsimme käsiksi perusopetuksen laatukriteereihin opetusministeriön väliraportin kautta jo vuonna 2008. *EFQM:n kieltä muokattiin vahvasti perusopetuksen laatukriteereiden mukaan*. Toisessa aallossa mukana olleet rehtorit saivatkin tutustua laatumalliin paremman kielen ja koulumaailmaan kiinnittävän termistön kautta. *Perusopetuksen laatukriteerit löysivät helposti paikkansa EFQM-mallissa*. (II, 18)

Kuvausta voidaan lukea paitsi käännettävyyden ongelman kautta myös tietokäytäntöjen toimintalogiikan ilmentäjänä ja esimerkkinä siitä, kuinka käytetty malli muokkaa tietoa itseensä sopivaksi, vaikka se aluksi olisi hieman kivuliastakin. Näin mallin avulla saatu tieto tuottaa 'mallinsa

näköistä tietoa’ avaten kenties aivan uusia näkökulmia, mutta sulkien samalla jotakin ulkopuolelleen. Mittarille kirjattu, ja tällä tavoin luotettavaksi määrittynyt tieto voi lopulta muodostaa erilaisen kokemuksen ’laadusta’ kuin miltä se vaikuttaisi välittömästi koettuna tai tilanteisesti havainnoituna. Muun muassa Antti Saari pitää huolestuttavana kehitystä, jossa huomio siirtyy todellisista ilmiöistä inskriptioiden (tilastojen ynnä muiden systemaattisesti esitettyjen tutkimusaineistojen ja tulosten) rakentamiseen ja parantamiseen. Tällöin ”inskriptioiden suhde niiden takana olevaan todellisuuteen ei ole enää olennainen ongelma, vaan ne itse ovat hyvin kouriintuntuvaa todellisuutta, jota tulee kyetä hallitsemaan. Myös testien sisältö on tässä vähemmän olennaista – tärkeää on tilastollisten käytäntöjen formaalisuus ja performatiivisuus” (Saari 2011, 408, ks. myös Torrance 2000, 177, 179).

Paitsi että yhtenäiset laadunhallintamallit suuntaavat etsimään tietoa tietystä näkökulmasta, ne myös legitimoivat kauttansa tuotetun tiedon. Aineistossa EFQM-malli koettiin ennalta auktorisoituna, luultavasti koska se on yleisesti hyödynnetty yli Euroopan ja koska suositus sen käyttöön tuli ministeriöltä. Ollakseen relevanttia ja muuttuakseen tiedoksi laadunarviointitietoa kerätyn ’tiedon’ (oli kyse mielipiteistä, arviointipalautteesta tai postit – lapuista) on prosessoiduttava mallin läpi. On saavutettava standardoitu, mallin luotettavaksi tekemä totuus kunnan tai koulun laadun tasosta. Näin ollen koko opetuksen kentälle levittäytyvä arvioinnin teknologia ilmentää lopputuotteenaan sellaista laatua kuin sen kehikko sallii. Tämä ei sinänsä tarkoita, etteikö prosessi samaan aikaan olisi avoin vaihtoehtoiselle toiminnalle, mahdollistaisi yllätyksiä tai kehikon ulkopuolelta kumpuavaa toimintaa (vrt. Peltola & Åkerman 2011, 199–220). Lopullisesti arviointikäytännöt ilmenevät, saavat muotonsa ja vakiintuvat (jos vakiintuvat) vasta käytännön tason toiminnassa kunnissa ja kouluissa. Aineistosta nousevassa laadunarvioinnin rationaliteetissa laadun keskeinen määre on kuitenkin sen perustuminen kirjalliseen ja näkyväksi tehtyyn arviointitietoon. Keskusteluun eivät nouse pohdinnat siitä, miten tuo tieto on muodostettu, millaista tietoa se on ja millaisia päätelmiä se mahdollistaa (Delandshere 2013, 33).

### 5.2.3 Laadun subjekti

Moderni poliittinen valta ei ota subjektin alistamisen muotoa. Poliittinen valta on pikemminkin tullut riippuvaiseksi teknologiaseitistöstä, joka tuottaa ja ylläpitää itsehallintaa. (Miller & Rose 2010, 79).

Tarkastelen seuraavassa laadunarvioinnin *diskursiivisen subjektin* osaa, rooleja ja muotoutumista arvioinnin objektiksi osana laatudiskurssia. Modernille hallinnan tavalle on tyypillistä hallinta vapauden kautta (Miller & Rose 2010, 128). Niiden tahojen (yksilöiden), joita on määrä hallita, ymmärretään olevan aktiivisesti osallisena ja mukana omassa hallitsemisessaan. Vastuullisuutta ei voida rakentaa vain alistavalle velvollisuussuhteelle, vaan pikemminkin on luotava yksilöllisiä ja yhteisöllisiä motiiveja, jotka sitouttavat toimijat haluttuihin päämääriin. Yhteisöllisyyteen liittyy muun muassa jaettu ymmärrys siitä, mitä laatu kulloinkin tarkoittaa, yhteiset päämäärät sekä yhteisen laadun 'kuvan ja kielen' kehittyminen. Hallinnan näkökulmasta yhteisöllisyys voidaan nähdä yhtenä hallinnantapana, tekniikkana luoda sitoutumista ja uskollisuutta ryhmän kautta (mt., 131).

## 1. Yhteistyö ja vuorovaikutus

Yhdessä tekeminen kuuluu laatutyöhön. Yhdessä asetetut tavoitteet jäävät toteutumatta, jos ne eivät koske kaikkia ja jos kaikki eivät niihin sitoudu. (EP)

Laadunvarmistuksessa ollaan siirtymässä *ulkoisesta arvioinnista laatukulttuuriin*, jossa työyhteisön *kaikki jäsenet* pyrkivät kohti hyvää laatua ja tiedostavat, millä keinoilla hyvään laatuun päästään. Laatutyön tulee olla *lähellä toimijoita ja heidän tulee kokea voimakasta omistajuutta siihen*. (I, 11–12)

Mikäli toimijat ymmärtävät tilanteensa yhteisellä kielellä ja noudattavat yhteistä logiikkaa, heidän päämääränsä ja osansa kietoutuvat yhteen ja heistä muodostuu samaan toimintaan sitoutunut verkosto. Näiden yhteisten päämäärien ja etujen voidaan nähdä rakentuvan poliittisessa diskurssissa, kuten tässä aineistossa laadunarvioinnin diskurssissa osana koulutuspolitiikkaa. Aineiston laadunarviointidiskurssissa pyritään tukemaan yhteisiä tapoja nähdä 'laatu' tietyn kuvaston, puhutavan ja näkökulman mukaisesti (ks. Miller & Rose 2010, 96). Samaan henkeen toimijoita kannustetaan kokemaan voimakasta omistajuutta laatutyöhön, jolloin suhtautuminen arviointiin ulotetaan toimijoiden henkilökohtaisen kokemuksen alueelle ja tehdään siitä henkilökohtaisen sitoutumisen kysymys.

Yhteistyöllä on kuitenkin toimijoiden näkökulmasta monia muitakin ulottuvuuksia ja heidän kokemusten kautta ilmaistuna aineiston antoisimpana laatutyönä korostuukin juuri sosiaalisen vuorovaikutuksen kautta tapahtuva arviointitoiminta. Aineistosta välittyivät positiiviset

yhteisöllisyyden kokemukset ja yhdessä tekemisen näkökulma. Yhdessä olemisen ja tekemisen yhteydessä keskusteltiin tavoitteista, kerättiin palautetta ja vaihdettiin kokemuksia:

*Parhaimman palautteen laatuprosessissa saivat yhteistoiminnalliset arviointitilaisuudet eli ryhmämessut. (...) Itsearviointi ryhmämessujen muodossa osoittautui varsinaiseksi ideariiheksi. Hyviä käytänteitä ja kehittämisideoita jaettiin runsaasti. (II, 21–22)*

Laatutyön toteutus käynnistyi keväällä 2011 Learning cafe-tyyppisenä kuntalaisia osallistavana toimintamuotona, jossa korostuivat toiminnallisuus ja vanhempien asiantuntijuus. (...) Keskeisiä tekijöitä prosessissa olivat alusta asti *avoimuus, kuulluksi tuleminen sekä osallisuus*. (IV: 31)

Useissa arviointitoiminnan käytännön vaiheen kuvauksissa kerrottiin keskustelun hedelmällisyydestä ja laadunarvioinnin käytänteiden nähtiin lisäävän yhteisöllisyyttä. Vaikka arviointitilaisuudet etenivätkin arviointimallin puitteissa ja mallin pohjalta tehdyin kysymyksiin, avoin dialogi ja kokemusten vaihto ilahdutti ja vahvisti yhteisöllisyyden tunnetta. Tämä tekee yhteistyöstä tehokkaan laadunarviointitoimintaan sitouttamisen keinon. Laatutyö tekee itseään tutuksi kaikille siihen osallistuville ja vakiinnuttaa paikkaansa sosiaalisten suhteiden ja yhdessä tekemisen kautta.

Kun tehty arviointi tulee kirjatuksi ja näkyväksi yhteisille foorumeille, tieto on myös avointa ja kommentoitavissa. Näkyväksi ja digitaalisesti jaettuun muotoon asetettuna 'laatu' toimii paitsi näyttönä koulun laadusta julkisilla foorumeilla, myös kasvattaa yhteisesti ymmärretyn laadun piiriä työyhteisön ulkopuolelle, esimerkiksi oppilaiden vanhempien suuntaan. Lisäksi yhteisesti läpi käyty, yhteistyön tuloksena laadittu laatu-arvio tai laatu-käsikirja vahvistaa jaettua käsitystä siitä, mitä laatu ja laatutyö on. Vuorovaikutuksellisissa käytännöissä laatu-kulttuuri leviää vaivattoman oloisesti sosiaalisen yhdessä olon lävitse.

## **2. Kouluttaminen, sitouttaminen ja laadun ammattilaiset**

Osa yhteisen laadunarviointiymmärryksen kehittymistä on henkilöstön kouluttaminen. Se nähdäänkin oleellisena osana tehokasta laadunarviointia useilla eri koulutustasoilla:

[Opettajaksi opiskelevat] saavat valmiuksia siihen, *millä tavalla koulun kaikkia toimintoja tarkastellaan tavoitteiden ja arvioinnin näkökulmasta* ja millaista on koulun tarkoituksenmukainen toiminta ja *kehittäminen* sekä millaisia ovat *korkeatasoiset tulokset* (...) Täydennyskoulutus on suunniteltava huolella ja *ottamalla laatukulttuurin synnyttäminen ja vaaliminen koulutuksen lähtökohdaksi*. (I, 14–15)

Kaikkien kuntien sivistystoimesta vastaavat virkamiehet ja kuntien laativastaavat ovat *suorittaneet laatu- ja kehittämisspäällikkövalmennuksen* vuoden 2010 aikana, jonka koulutuksen myötä kuntatoimijoille on muodostunut *yhteinen kuva ja kieli laatutyöstä* ja sen merkityksestä kunnallisten palveluiden kehittämisessä. (...) Kuntien yhteinen kehittämisspäällikkö on suorittanut laajemman *Master of Quality-koulutusohjelman*. (III, 29)

Laatu voi toteutua vain ihmisen toiminnan kautta, joten heidät on paitsi sitoutettava ja motivoitava, myös koulutettava laatutyöhön. Tämä luo laatutyön ympärille uutta asiantuntijakuntaa, 'laatuosaajia', joiden osaaminen tuodaan julki juhlain koulutusnimikkein. Myös rehtorit ja opettajat ovat ammattinimikkeidensä lisäksi myös laatutyön asiantuntijoita. Uusien koulutusnimikkeiden ja professioiden syntyminen laadunarvioinnin ympärille vankistaa sen pysyvyyttä ja vaikuttaa samalla koulun sisällä jo olevien professioiden luonteeseen. Ammattitaitoiseen opettajuuteen ei enää riitä ainoastaan luokkatyöskentely, vaan myös laatutietous ja osallisuus laadunarvioinnissa. Laatudiskurssi liittyy opettajuuden professioon uusia määreitä ja luo itseään ja opetuksen laatua reflektoivaa laatutietoista opettajuutta.

Laadun ympärille muodostuva toimijakunta ulottuu koulun sisältä käsittämään myös ulkopuoliset asiantuntijat:

Rehtoreiden laatutyöpajoissa oli mukana myös kohti yhteisöllistä koulua-hankkeessa valmentajakoulutusta saavia opettajia. Osa valmentajista *erikoistui laatutyöhön*, ja he saivat perehdytystä syksyllä 2010 alkaviin koulujen laatutyöpajoihin työskennellessään rehtoreiden kanssa. Koulualueiden laatutyöpajat suunniteltiin *kahdeksan laatuvalmentajan, suunnittelijan ja kehittämisspäällikön yhteistyönä*. (...) Kullekin koulualueelle nimitettiin valmentajakaksikko. Rehtori oli saanut tehtäväkseen nimetä koulultaan *laatutiimin*, joka osallistui rehtorin johdolla *laatutapaamisiin*. (...) Alueellisissa laatutapaamisissa oli mukana *laatukonsulttimme Martti*,

*kaksi osallisuusvalmentajaa, suunnittelija ja kehittämispäällikkö. Martti ja kehittämispäällikkö suunnittelivat laatutapaamisten sisältöosuuden. (II, 19)*

Edellä mainitussa ilmenee rationaliteetin ympärille rakentuvan toimijasektorin laajuus. Kyse ei ole vain siitä, että koulujen ja kuntien työntekijät suorittaisivat itsearviointeja ja pyrkisivät organisaation sisäisenä yhteistyönä kohti laatua. Laatutoimintaan käytetään ulkopuolisia konsultteja, laatuvalmentajia ja suunnittelijoita, jotka myös osaltaan osallistuvat 'laadun' määrittelyyn omasta asemastaan käsin ja vaikuttavat siihen, millaiseksi kasvatuksen 'laatu' muotoutuu. Heillä ei välttämättä ole kokemusta koulutyön arjesta oppilaiden kanssa, mikä voi vaikuttaa heidän näkemykseensä siitä, mitä koulutuksen laatu on. He katsovat eri näkökulmasta kuin opettajat.

Paitsi toimijaleegion laajuus, otteessa tulevat esille myös laatuprosessiin käytetyt ajalliset ja rahalliset resurssit. Laadun etsimiseen ja tuottamiseen palkataan ulkopuolista työvoimaa ja toisaalta opettajat käyttävät työtuntejaan sekä kouluttautumiseen että laatutyön tekemiseen. Kustannus-hyötysuhteena voidaan pohtia, kuinka paljon laatua kuvatuunlainen prosessi tuottaa verrattuna siihen, että opettaja esimerkiksi käyttäisi saman ajallisen resurssin laatutyössä oppilaiden parissa.

Arviointiraportit toimivat myös välineenä saada taloudellista avustusta laadun kehittämiseksi:

Kunnat laativat yhteisen rahoitushakemuksen silloiseen opetusministeriöön erityistä tukea tarvitsevien oppilaiden opetuksen kehittämiseksi varatun valtion erityisavustuksen saamiseksi paikallisen yhteisen kehittämissuunnitelman toteuttamiseksi. (...) Arvioinnin tuloksia käytettiin perusteluna myös oppilaan ohjauksen kehittämisavustuksen hankkimiseksi seudun kunnille. (...) Kaikki seutukunnan kunnat ovat saaneet OKM:n erityisavustusta perusopetuksen laatukriteereiden käyttöönottoa varten. (III, 27)

Tällainen laatutyön hyödyntäminen taloudellisten resurssien kasvattamiseksi on hallinnon taholta tehokas kannustin lisätä kuntakohtaista arviointityötä. Kun laatutyöstä tulee yksi tukirahojen myöntämisen kriteeri, se paitsi ohjaa laatutyötä, myös tuo laadunarviointiin merkittävän uuden ulottuvuuden. Laadunarvioinnin piiriin tulee ajatus, jota lisäresurssihakemuksen kirjoittajat joutuvat pohtimaan: ”mitä ja millaista hakemusta meiltä odotetaan/ miten laatu (tai tässä tapauksessa sen puuttuminen) tulisi kirjata, jotta rahoitusta myönnettäisiin”. Laatuprosessissa oleelliseksi nousee se, että tehty arviointityö on kirjattu hakemusmenettelyn kannalta sopivalla tavalla, asiantuntevasti ja



myyvästi (vrt. Valve 2010, 96). Laatutietoinen opettaja on paitsi laatupalaveriinkin, myös rahoitushakemusten laadintaan osallistuva opettaja.

### 3. Ihmisen osa

Rinnasteisesti luvun 5.2.1 'yhteiskunnan aktiiviseen kasvattajuuteen', opettajat nähdään ryhmänä, joiden aktiivisuutta tulee herätellä ja joihin tulisi sisäistää se muutosalttius ja ennakoluulottomuus, jonka oppilaat ovat jo sisäistäneet:

*Pelkkä luokkatilan uudenlainen järjesteleminen ei takaa uudenlaista pedagogista toimintaa ellei tilankäyttäjä-opettaja ole sisäistänyt uudenlaisen tilan tuomia pedagogisia mahdollisuuksia ja päivittänyt pedagogista ajatteluaan vastaamaan tämän päivän opettamis- ja oppimisnähdollisuuksia. (...) Yhteiskunnan muuttuminen lähes kaikilla osa-alueilla ja toisaalta nykyisten opetusmenetelmien muuttumattomuus eivät tue tulevaisuuden oppimista, jonka onnistuakseen on oltava kaksisuuntainen opettajan ja oppijan interaktiivinen prosessi (Ouakrim-Soivion 2010). (VII, 46–47)*

Pelkkien ulkoisten puitteiden päivitys ei riitä, vaan tilankäyttäjä-opettajan olisi päivitettävä myös pedagoginen ajattelunsa tähän päivään, myös opettajan olisi sisäistettävä muutos. Sanottua voidaan pitää yhtenä esimerkkinä siitä, kuinka puhe muutospaineesta siirtyy ulkoisista tekijöistä (tässä opetustilaratkaisut) pedagogiikan alueelle, kasvatukseen. Foucault'n terminologiaa käyttäen voitaisiin puhua hallinnan subjektivoitumisesta. Lasten kasvatuksellisten tarpeiden tai heidän oppimistapojensa oletetaan implisiittisesti muuttuneen, lasten todella perustavanlaatuisesti olevan erilaisia kuin ennen. Tätä vasten velvoitetaan opettajaa sitoutumaan uudenlaiseen ajatteluun ja uuteen laatutyöhön, ottamaan toimintamalleihinsa uusia ulottuvuuksia eli muuttamaan toimintaansa. Kun vaade puetaan lapsen tarpeiden asuun, se saa myös kasvattajaa eettisesti velvoittavan muodon. Näin arviointityöstä ja parempaan laatuun pyrkimisestä tulee aikaansa seuraavan, tulevaisuuteen suuntautuvan, lapsen tarpeet huomioon ottavan opettajan perusteltu päämäärä. On syntynyt laatudiskurssin subjekti: laatutietoinen opettaja.

Laatutyöhön haluttiin osallistaa myös oppilaat ja vanhemmat:

Laatupajat tuottivat kriteerien pohjaksi paljon tietoa siitä, mitä vanhemmat pitävät tärkeänä ja arvokkaana ja mitä he koululta odottavat. Tämä *huoltajat osallistanut* vaihe vaikutti keskeisesti kunnallisten laatukriteerien painopisteisiin. (IV: 31)

*Oppilaiden osallisuus haluttiin myös huomioida.* Oppilaskuntien edustajille järjestettiin iltapäivätilaisuus teemalla Hyvä kouluarki. Koulujen oppilaskunnat valmistsivat etukäteen puheenvuorot siitä, mikä oppilaiden mielestä on toimivaa ja hyvää arkea heidän kouluissaan. Lisäksi eri koulujen oppilaskuntien edustajat tekivät ryhmätyöt yhdessä oppilaskuntien ohjaajaopettajien kanssa laatukorteista 5–10 käsitellen toimivia ja kehittäviä käytäntöjä. Näistä tuotoksista koottiin laatukäsikirjan kolmitasoisen rakenteen osio: Laatu oppilaan kokemana. (IV, 32)

Puheenvuoroissa vanhemmat ja oppilaiden ääni on haluttu saada kuuluviin arviointityössä osallistamalla heidät laatutoimintaan. Heidän näkemyksensä tulevat kirjatuiksi ja huomioonotetuiksi myös laatutyön lopputuotoksissa. He näyttäytyvät aineistossa sekä laadun tuottajina. Kenelle laatua tuotetaan? Sen sijaan, että oppilas olisi se, jonka oppimisedellytyksiä pyrittäisiin parantamaan ja joka tämän koetun laadun kautta parantaisi suorituksiaan ja menestyisi tulevaisuudessa, laadun diskurssissa oppilas asetetaan samalla tavoin laatutavoitteeseen pyrkiväksi laadun tuottajaksi kuin opettajakin. Hänen tehtävänsä on osallistua laadun tuottamiseen ja hänet osallistetaan siihen. Laatu näyttäytyy hallinnon asettamana päämääränä kaikille laatutyöhön osallistuville, eivätkä ihmiset muodostu laadun hyödyntäjiksi. Oppilas määrittyy laatutyön varsinaiseksi lähtökohdaksi tai päämääräksi selkeiden artikkelissa, jossa käsitellään oppimistilojen infrastruktuuria:

Kuhn (2005, 43) korostaa koulurakennuksen ja oppimisympäristön laatusuunnitteluun liittyvien kriteerien asettamisen tärkeyttä erityisesti siksi, että *laatukriteerit ovat tärkeitä välineitä, joiden kautta käyttäjän tarpeet voidaan selvittää.* Lähtökohtana on, että laatukriteerikeskustelun kautta suunnittelijoille, rakentajille ja rakennuttajille välittyy selkeä kuva käyttäjän toiveista ja fyysiseen oppimisympäristöön asetetuista tulevaisuuden tavoitteista.” (VII, 46–47)

Puhuttaessa koulurakennuksen ja kouluympäristön arkkitehtuurista, laatuksiterit ilmenevät *välineinä* oppilaan tarpeiden toteuttamiseksi. Muutoin lapsi näyttäytyy pikemminkin *edellytyksenä* laadun saavuttamiselle. Oppilas on laadun itseisarvoton subjekti, ei sen objekti.

Aineistossa kuvattu laadunarviointijärjestelmä sijoittaakin oppilaan suhteessa laatuun hyvin toisella tavalla kuin esimerkiksi rehtoreille ja opettajille tehdyssä kyselytutkimuksessa (Rinne ym. 2011), jossa kuusisataa suomalaista rehtoria ja 1500 peruskoulun opettajaa määritteli yhdentoistakohdan monivalinnassa koulutuksen laadun kannalta tärkeimpiä tekijöitä. Rehtoreista joka neljäs (26%) arvioi tärkeimmäksi koulutuksen korkean laadun määrittäjäksi *'oppilaat, jotka saavuttavat mahdollisuutensa'*, ja joka viides (21%) arvioi *'itseensä luottavat itsenäiset yksilöt'* tärkeimmäksi (mt., 135). Opettajista vastaavasti viidennes oli sitä mieltä, että tämä oli tärkein koulutuksen laatua määrittävä tekijä (mt., 193). Tästä näkökulmasta 'laatu' määrittyy jonakin aivan muuna kuin tavoitteisiin ja haasteisiin vastaamisena. Tulkitsenkin, että se laatu, jota laatukortiston ja EFQM-laatumallin kautta haetaan, on tarkoitettu tuotettavaksi nimenomaan hallinnolliseen käyttöön sekä varmistamaan kuntien ja koulujen laadulle tietyt 'puitteet', toimintakehikon, joka mahdollistaa myös koetun laadun ilmenemisen, muttei sinänsä takaa sitä. 'Laatu' sellaisena kuin se aineistossa esitetään, on ensisijaisesti laatua yhteiskunnan oletettuihin tarpeisiin. Laadun subjektit (opettajat ja oppilaat) esitetään ensisijaisesti laadun tuottajina, välineinä yhteiskunnan kilpailukyvyä takaamiseksi.

#### 5.2.4 Yhteenveto: Ideologia, menetelmät ja tyhjä sisältö?

Laadun muotoutumisen prosessia voidaan luonnehtia sekä sisäiseksi että ulkoiseksi koulutuspoliittiseksi projektiksi. Toisaalta 'laatua' tavoitellaan koulun ja kunnan projektina, jossa kasvatuksen ja opetuksen laatua pyritään saattamaan arvioitavaan muotoon, EFQM-malliin sopivaksi ja täten kontrolloidummin hallittavaksi arviointikäytänteiden avulla. Laadun teknologioiden näkökulmasta laatu muotoutuu tällöin toimintakehyksensä ja tietokäytäntöjensä sisällä, lainsäädännön, kunnallisen hallintorakenteen ja laadunarviointimallin muotoiseksi, niiden avulla ja niiden ehdoilla. Laatu on täten arviointikäytänteidensä muotoista. Se on tiedollista ja näkyvää, sovellettavaa ja käytännöllistä. Arviointi-informaatio mielletään luotettavaksi, mallien kautta tuotetuksi tiedoksi, ja arviointimallit koetaan tarpeellisiksi ongelmakohtien löytämisen sekä arviointitiedon tuottamisen välineiksi. Laatua on se, mikä toimii suhteessa hallintorakenteeseen ja muihin käytäntöihin. Tässä suhteessa universaalit, koulusta, kunnasta ja valtiosta toiseen siirettävissä olevat arviointimenetelmät mielletään käytännöllisinä. Ne myös mahdollistavat vertailun ja

verkostoitumisen. Vaikka arviointi on laajenemassa ensimmäistä kertaa yhtenäisenä itsearviointikäytäntönä paikallisella tasolla, ilmiö on samaan aikaan osa globaali. Tämä asettaa keskenään erilaiset koulut samankaltaisille arviontiasteikoille, tuottamaan laatua samoin kriteerein.

Toisaalta arviointitiedon tarve perustellaan yhteiskunnallisella kehityksellä ja laadunarvioinnin kulttuuri suuntautuu myös laajalti ulos koulun alueelta kietoutuen muun muassa kunnallisen hallinnon, julkisen sektorin ja laatuasiantuntijoiden toimintaan. Laatu muotoutuu tulevaisuuden tarpeiden määrittämänä, ulkopuolelta tuleviin haasteisiin vastaamisena. 'Yhteiskunta' ymmärretään sekä toimintaa määrittävänä itsellisenä subjektina ja että kansallisen edun totaliteettina, jonka jatkuva muutos legitimoii myös 'laadun' liikkeen ja suunnan. Koulu toimijoinen on velvoitettu turvaamaan 'kansallisen meidän' kilpailukyky globaaleilla markkinoilla (vrt. Kettunen 2008), mutta se ei ole automaattisesti sisällä yhteiskunnassa tai sen aktiivisena muuttajana, vaan tuottaakseen 'laatua' ja kilpailukykyä, sen on pysyttävä mukana kehityksen vauhdissa, joka määritellään sen itsensä ulkopuolella. 'Laatu' on katkosta pysähtyneeseen menneeseen ja jatkuvuutta kohti tulevaa.

Rationaliteetin tasolla laadun tuottaminen edellyttää jatkuvaa kehitystä. Laatu ei ole 'tässä ja nyt' eikä sitä löydetä päätepisteessä, joka olisi mahdollista täydellisesti saavuttaa. Sen sijaan laatua tuotetaan jatkuvan kehittymisen liikkeenä, seuranta- ja parannustyön itseään uusintavassa kehässä. Tämä luo tarpeen systemaattiselle arviointitiedon keräämiselle ja perustelee laadunarvioinnin funktion. Terve kehittämiseen ja kehittymiseen todetaan faktana, joka perustelee velvoitteen osallistua laatutyöhön. Säädöksiin, normeihin, tulostavastuuseen ja kontrollointiin perustuva tilivelvollisuusarviointi suljetaan laatukulttuurin ulkopuolelle. Sen koetaan olevan mennyttä aikaa ja uuden kehittämisenäkökulman suovan toimijoille hallinnon taholta luottamusta ja vapautta. Tästä huolimatta kehitysarvioinnin ideologiaan ja välineistöön yhdistetään sekä jatkuva seuranta että toiminnan tarkastelu saavutettujen tulosten perusteella, mittaamalla 'laatua ja määrää' suhteessa tavoitteisiin. Arvioinnin on oltava myös kaikissa vaiheissaan tietoinen, kontrolloitu ja reflektiivinen prosessi. Ulkoisen kontrollin sijaan itsearviointia toteuttavat koulut ja kunnat kontrolloivat ja refleктоivat itse omaa menestymistään ja raportoivat siitä hallinnolle.

Kehittyminen edellyttää tietoista suunnittelua, joten laatu määrittyy onnistunutta tavoitteenasettelua vasten. Laatu ei löydy elämällä, opettamalla ja oppimalla, ilman tiedostavaa suunnittelua. Toisin sanoen ajatusta siitä, että menestys ja huipputulosten saavuttaminen voisivat olla mahdollisia 'vahingossa', tasokas opetus ja oppimisen edellytykset turvaamalla (vrt. Diamond 2001), ei aineiston laatudiskurssissa tunnisteta. Tämä ilmenee aineiston puhunnan vastakkaisuutena muuan muassa tälle Kari Uusikylän näkemykselle, jonka mukaan

Pisa loi Suomelle hienon maineen. Kiitos kuuluu yhteiselle peruskoululle, hyvillä opettajilla ja vuoden 1970 opetussuunnitelman hengelle. Emme pyrkineet huipulle, vaan opetimme lapset opiskelemaan ja olemaan ihmisiksi. (HS 7.4.2014)

Nykyisenlainen laatujärjestelmä puolestaan luo asetelmaa, jossa laatua ei ole olemassa, ellei sitä ole ensin muotoiltu tavoitteisiin ja tämän jälkeen arvioinnein mitattu. Tavoitteenasettelusta puhutaan välttämättömänä osana laatua, mutta yksittäiset tavoitteet tulevat aineistossa harvoin spesifisti nimetyiksi, eivätkä näin ollen saa myöskään arvosisältöä. Laatutavoitteet esitetään neutraaleina, ministeriön tai EFQM-mallin kautta määrittyvinä ja kunnan tavoitteisiin yhtyvinä, koulutusta ikään kuin kiistatta ja itsessään eteenpäin vievänä 'etukenona'. Ne nimetään joko abstraktilla tasolla (tavoitteena hyvät tulokset, menestyminen) tai arviointijärjestelmän sisällä (tavoitteena arviointijärjestelmän kehittäminen). Näin laatukseskustelun ulkopuolelle jäävät muun muassa itse kasvatuspäämäärien mielekkyyttä ja tavoiteltavuutta koskevat kysymykset. Eettisten päämäärien sijaan laaduntavoittelua legitimoivat tietokäytäntöjen luomat kehykset ja se, ylletäänkö tavoitteisiin. Ei kysytä, miksi tavoitellaan jotakin tai ketä tämä tavoite palvelee. Kuitenkin laatutyön edellytyksenä on omistautunut sitoutuminen yhteistyöhön ja jaettu näkemystä laadusta.

Laadun muotoutuminen näyttäytyy näin monitahoisena ja ristiriitaisena prosessina. Yhdestä näkökulmasta laadunarvioinnin rationaliteetti ja hallinnan välineet ilmenevät toisistaan erottamattomina hallinnan ulottuvuuksina, joiden välillä vallitsee keskinäinen riippuvuus (vrt. Peltola & Åkerman 2010, 220). Aineiston laatudiskurssin yhtenäisyyttä tukevat muun muassa kehityksen välttämättömyys, universaalit mallit, käsitys arviointi-informaatiosta tietona, jatkuvan ja tiedostetun prosessin ideologia, näkemys subjektista laadun tuottajana sekä ennen kaikkea usko laadunarvioinnin välttämättömyyteen kehityksen välineenä. Näiltä osin se, 'mitä tulee tietää' ja se 'miten se tehdään' vaikuttavat tukevan toinen toisiaan. Tämä luo laadusta hallittua ja eheää kuvaa ja houkuttaisi päättelämään, että muotoutuvassa arviointijärjestelmässä koulutuspoliittinen diskurssi (kuten aineiston teksti) ja laadunarvioinnin tietokäytännöt perustuisivat samoihin ideologisiin lähtökohtiin ja pyrkisivät kohti yhtenäisiä päämääriä. Analyysin kautta kuitenkin huomataan, että laadun rationaliteetti (se, mitä laadun tiedettyjen yhteiskuntaa koskevien 'totuuksien' valossa tulisi olla ja mitä tarkoituksia varten) ja teknologiat (laadunarvioinnin käytänteet) perustuvat osin ristiriitaisille lähtökohdille.

### Laatudiskurssin sisäisiä ristiriitoja

<b>Erotteluperuste</b>	<b>Laadun rationaliteetti/ koulutuspoliittinen diskurssi</b>	<b>Laadun teknologia/ arviointikäytännöt</b>
Arvioinnin funktio	Muuttuvan yhteiskunnan tarpeisiin vastaaminen, tulevaisuuden menestyksen takaaminen → laadun määrittäminen koulun/kunnan ulkopuolella ja tuottaminen 'ulos' yhteiskunnalliseksi ja kansalliseksi hyödyksi	Hajautetun hallinnan tavan kontrollityhjiöön vastaaminen (koulujen ja kuntien itsekontrolli), laadun tuottaminen kansallisten ja kansainvälisten hallinto- ja vertailujärjestelmän tarpeisiin → laadun määrittäminen järjestelmään sopivaksi ja järjestelmän sisällä
Laadunarvioinnin tavoitteet	Kehittyminen, eteenpäin meneminen → Kehittämisevaluaatio	Tavoitteiden saavuttaminen, tulosten todentaminen → Tilivelvollisuusevaluaatio
Poliittinen arviointityyppi	Verkostomainen tiimityöskentely, avoin systeemi → Demokraattinen	Mallit hallinnolta, hyöty arviointi- ja hallintojärjestelmälle, suljettu systeemi → Byrokraattinen
Suhde hallintaan	Omaehtoinen sitoutuminen, vapaus säädöksistä ja normiohjauksesta → kontrollin purku	Mittaaminen, systemaattinen seuranta → kontrolli
Laadun luonne	Laatu liikkeenä, laatu ideana → laatu jatkuvana kehittymisenä	Laatu mitattavana objektina/tosiasiana → laatu koulun/kunnan laatutason todentamisena kerätyn tiedon perusteella
Laadun käsitteellinen sisältö	Laatu 'empty signifier'-käsitteenä → vaihteleva, politiikkaan mukautuva sisältö	Laatu "laadullisena ja määrällisenä yltämisenä ennalta-asetettuihin tavoitteisiin" → mallin kehyksessä määrittyvä sisältö
Laadun termistö	Pedagogista vuorovaikutusta korostava myönteinen 'tulevaisuuspuhe'	Tavoitteellisuudesta ja tuloksista muodostuva 'tuotantopuhe'
Ideologiset periaatteet	Yksilöllisyys, valinnan mahdollisuus, erikoistuminen → innovaatioyhteiskunta	Universaalius, vertailtavuus, käytännöllisyys, standardit → tasapäistävyys, normin mukaisuus

Esitetyistä eroista huolimatta laatu-käsitteen luonne ja sen 'sisäinen tyhjiys' mahdollistavat näiden keskenään ristiriitaisten ulottuvuuksien yhdistämisen saman käsitteen alle, siksi myönteiseksi 'laaduksi', johon pyrkimistä on vaikea kyseenalaistaa profiloitumatta kehityksen vastustajaksi. Kehityksen välttämättömyys ja usko laadunarviontiin sen keskeisenä välineenä kattaa koko paketin. Analyysin kautta näyttäisi myös siltä, ettei empty signifier-käsitteen poliittinen 'herääminen' välttämättä vaadi olemassaolevaa vastakkaisilmiötä (laadun puute), jota vasten ilmiö perustellaan ja sen positiivinen imago luodaan. Laadunarvioinnin laaja leviäminen on pikemminkin tapahtunut Suomen PISA-menestyksen myötä ja monen asian yhteisvaikutuksesta, ei niinkään tarpeesta löytää ratkaisu laadun puutteeseen. Tämä erottaa tutkimukseni siitä Laclau ja Mouffin ja perinteisen poliittisen hallinnan tutkimuksen tulkinnasta, jossa empty signifier-termin merkitys politiikalle rakentuu vastakohdan olemassa ololle ja taistelulle jaettua vihollista (common enemy) vastaan (Laclau 1996, 40; Lemke 2010, 38). Sen sijaan 'pysähtymisen' ja 'jälkeen jäämisen' uhka luodaan diskurssissa, osana laadunarvioinnin legitimointiprosessia.

Taulukosta näkyy selkeästi myös, kuinka laadulle on määritelty kaksi ulottuvuutta: yhteiskunnalliset tavoitteet että arviointikäytännöt. Toisin sanoen on määritelty puitteet ja menetelmät, mutta mistä saadaan sisältö? Aineisto on vähäsanainen sen suhteen, kuinka asetettuihin tavoitteisiin konkreettisesti päästään tai mitä ne sisällöllisesti ovat. Lisäksi sivuosaan jää huomio toiminnan ja toimijoiden ensisijaisuudesta laadun varsinaisina 'tekijöinä', joiden työllä ja oppimisenestysellä laatu kansallisella ja kansainvälisellä tasolla lopulta mitataan. Viimeinen – ja kenties oleellisin – aineistosta noussut ristiriita onkin laadun suhde toimijaan. Tahattoman analogisesti suhteessa Foucault'n analyysimetodiin, joka sivuuttaa aktiivisen toimijasubjektin, aineistosta välittyy kuva laadun tavoittelusta, jossa oppilas ja hänen oppimisensa edellytykset jäävät marginaaliin ja opettaja muokkaa toimintaansa 'yhteiskunnallisten haasteiden' mukaiseksi. Laadun tuottamisen suunta diskurssissa on

Oppilas → Arviointikäytännöt → Koulutuksen laatu,

jolloin oppilasta itsessään ei pidetä kasvatuksen päämääränä, vaan pikemminkin "instrumenttina tavoitteiden toteuttamiseksi" (Saari 2011, 17). Oppilaan oppimisen edellytysten turvaamisen ja tätä kautta hänen henkilökohtaisen ja yhteiskunnallisen menestymisen ei ilmenetä olevan laadun lähtökohtana:

Koulutuksen laatu → Oppilas → Arviointikäytännöt → Koulutuksen laatu,

vaan aineiston diskurssissa keskitytään arviointijärjestelmän kykyyn tunnistaa ja tuottaa laatua. Täysin käsittelemättä jäävät arviot siitä, mitä todellista tukea laadunarviointi lopulta varsinaiselle oppimiselle ja kasvatukselle antaa. Aineistossa korostuu arviointijärjestelmän kyky tuottaa laatua, ei

laadun ilmeneminen ihmisten konkreettisessa koulutodellisuudessa. Tästä huolimatta opettajien ja oppilaiden osallisuus ja sitoutuminen laatutyöhön koetaan tärkeäksi, sillä heidän toimintansa on arviointijärjestelmän vakiintumisen edellytys. Tavoitteena on, että omaksuessaan laatukulttuurin osaksi mielikuvaansa itsestään opettajina ja oppilaina, he reflektoisivat toimintaansa laadun näkökulmasta. Tällöin voitaisiin Foucault'n termin puhua objektien subjektivoitumisesta laadun tuottajiksi.

Toisaalta aineiston ei voi suoraan sanoa tukevan väitteitä nykykasvatuksesta pelkästään hallinnon ja talouden päämääriä palvelevana toimintana. EFQM-mallin yksi perusajatuksista on, että se antaa laatutyölle viitekehyksen, pyrkimättä silti tarkasti ohjailemaan, millaisia toimintatapoja organisaation tulisi soveltaa. Siten se jättää tilaa yhteisöllisille toimintamuodoille ja monimuotoiselle vuorovaikutukselle kouluyhteisössä, jotka jo itsessään voidaan kokea hedelmällisinä kasvatustyön kannalta. Laatumittari voi myös tavoittaa koulun toimijoiden näkökulman ja kokemukset esimerkiksi mielipidekyselyn muodossa. Mikäli laadunarvioinnin käytännöt kuitenkin yhdistyvät taloudellisen tuen jakamiseen saavutettujen tulosten ja kerätyn arviointitiedon perusteella, tämä voi lisätä painetta tuottaa arviointitietoa muodossa, joka sopii kunnan talousarvioihin. Jotta voitaisiin tulla arvioiduksi, on muututtava arvioitavaan muotoon ja jotta tulosneuvotteluja voitaisiin käydä, on määriteltävä tavoitteet niin, että niiden toteutumista voidaan arvioida (Simola & Rinne 2006, 70–72). Tällöin hallinnolliset rakenteet ja laadun tekniset välineet ulottuisivat määrittämään yksipuolisesti paitsi sitä, mitä laatu on, myös sitä, mitä ja miten opiskellaan. Tällaisten, toimijoiden laatutodellisuudesta irtautuneiden käytäntöjen myötä, 'laatu' tulisi näkyväksi jonakin koetusta koulumaailmasta irrallisena tuotteena, jota voitaisiin kansainvälisesti verrata tai jonka perusteella haetaan rahoitusta, mutta jolta puuttuisi perusteltu yhteys oppilaiden ja opettajien kokemukseen

## 6. Lopuksi

Laadun hallinnan näkökulmasta laadunarvioinnin esimerkki on toiminut tutkimuksessani esimerkkinä siitä, kuinka

- epämääräinen ilmiö (laatu) on otettu haltuun osana koulutuspoliittisia pyrkimyksiä (vrt. Ahlqvist 2011) ja kuinka empty signifier-käsitteen poliittisesti merkityksellinen sisältö



luodaan ja toiminnallinen funktio perustellaan ja kuinka siitä luotu myönteinen mielikuva kattaa keskenään ristiriitaiset ideologiat ja päämäärät

- nykyiset vallan muodot ja normatiivinen hallinta perustuvat vapauden ennakkoolettamukselle ja kuinka hallinta mahdollistuu ihmisten omaehtoisen toiminnan kautta (Miller & Rose 2010, 19; Foucault 1980, 11–96)
- tiedon keskeinen asema modernissa yhteiskunnassa tekee tietokäytännöistä merkittäviä yhteiskunnallisten prosessien ja valtasuhteiden määrittäjiä (Alastalo & Åkerman 2011, 18)
- tiedon tuotannon välineet, niillä tuotettu tieto ja yhteiskunnalliset tavoitteenasettelut muokkaavat toinen toisiaan (Alastalo & Åkerman 2011, 10; Dean 2010, 5)
- laadun dispositiivi rakentuu laadunarvioinnin 'totuuksien' tuottaman rationaliteetin, teknisten tietokäytäntöjen ja subjektien omaksumien roolien ja mallien yhtäaikaisena kehityksenä.

Olen tietoisesti tahtonut tutkia ilmiötä sellaisella sosiologisella tasolla, joka pystyisi sanomaan jotakin kyseisen ilmiön yhteiskunnallisesta rakentumisesta ja mekanismeista. Vaikka Foucault'n tutkimusmetodia on kritisoitu siitä, että tutkittuaan partikulaaria se perusteetta päätyy universaaleihin selitysmalleihin (Stäheli 2011, 273), koen arkeologisen analyysin kykenevän tavoittamaan jotakin aikalaisyhteiskunnalle yleistä. Laatu on vain yksi poliittisen diskurssin ilmiö ja aineistoni vain yksi koulutuspoliittinen teksti, mutta ne hallinnan käytännöt, jotka analyysi nosti esiin, eivät rajoitu vain tutkittavaan ilmiöön. Tämä tutkimus onkin samalla ollut sellaisen sosiologian puolustus, joka ei jää vain sosiaalisen tasolle sosiaalitieteeksi, vaan koettaa osallistua yhteiskunnalliseen keskusteluun ilmiön yhteiskunnallisen muotoutumisen prosessia ja rakenteellisia ehtoja valaisten. Lisäksi analyysin näkökulman on tarkoitus herätellä myös sosiologisia näkemyksiä suhteessa 'yhteiskunnalliseen muutokseen' ja sen mukanaan tuomaan sosiologisten teorioiden kriisiin. Laajemmin kuin tämän pro gradu työn puitteissa, tulisi mielestäni kysyä, mitä tuo 'yhteiskunnallinen muutos' sosiologisesti on ja millä sen totuusarvoa yhteiskunnallisesti tai sosiologian piirissä perustellaan. Ollaanko muutospuheelle alistumisen myötä kadottamassa täysin sellainen ajatus, että toimijoilla olisi valtaa tai politiikoilla (policies) kykyä luoda yhteiskuntaa toimijoiden näköiseksi eikä vain mukautua konstruoitujen totaliteettien keinotekoisiiin tahtoihin ja vaatimuksiin?

Jatkotutkimuksena tälle diskursiivisen tason analyysille olisi luontevaa siirtyä koulujen ja kuntien konkreettisen arjen tasolle, tutkimaan laadunarviointikäytänteiden vaikutusta koettuun kouluelämään. Kenttätutkimuksen rinnalla olisi aiheellista tarkastella esimerkiksi opettajien ja muiden laatutyöläisten laatutyöhön käyttämää aikaa ja laadunarviointiprojektien sisältöjä. Toisena

tutkimuslinjana olisi aiheellista nähdä tieteen rajat ylittäviä analyyseja ihmisen oppimisen ja motivoitumisen perusedellytyksistä. Koulutuspolitiikka, joka unohtaa subjektin hyvinvoinnin kehityksensä lähtökohtana kaipaisi paluuta kysymykseen, mikä saa ihmisen tavoittelemaan jotakin eli motivoitumaan. Tähän kysymykseen etsitään vastausta tosin jo parhaillaan Helsingin yliopiston huippututkimusyksikössä, jossa tutkitaan motivaation ja oppimisen suhdetta.

Viime aikoina opiskelijan rooli ja asema koulutuksessa on herättänyt pohdintoja myös yleisessä keskustelussa. Muun muassa didaktiikan emeritusprofessori Kari Uusikylä muistaa suomalaisen peruskoulun ensimmäisen opetussuunnitelman (POPS I, 1970) syvällisenä pedagogisena teoksena, joka ”antaa opettajille eväät oppilaiden eheän kasvun tukemiseen” ja korostaa eettisiä ja sosiaalisia tavoitteita. Hänen mukaansa ”oppilaiden persoonallisuuden eheän kasvun turvaamisen tulisi yhä olla koulun ylin päämäärä” sen sijaan, että oppilaita välineellisen opetuksen myötä rohkaistaisiin peilaamaan ihmisarvoaan saavutusten kautta (HS 7.4.2014).

Murtauduttakoon lopuksi vielä 2010-luvun kehityksestä kohti historiaa. Seuraavasti kirjoittaa Zacharias Topelius vuonna 1865. Vaikka yhteiskunnan kehitys on ehtinyt jo harppoa peninkulman jos toisenkin hänen ajoistaan, tiedon ja kasvatuksen suhde pohditutti silloinkin. Aineiston puhetta vasten, jossa yhteiskunnallinen muutosvauhti kuvattiin kiivaaksi, Topeliuksen puolitoistavuosisatainen ja yhä ajankohtainen pohdinta on palauttava. Kontrastina arvoneutraaliin kasvatuksen laadun määrittelyyn Topelius rohkeasti sitoo kasvatuksen keskeiset kysymykset arvopäämääriin ja puhuu lapsen elämän laadusta. Tämän valossa voidaan pohtia, ovatko lasten tarpeet ja laadukkaan kasvatuksen ja koulutuksen perusteet todella muuttuneet niin paljon kuin laatutavoitteiden ympärille muotoiltu puhe antaa ymmärtää:

Ajan kasvatuksessa on vinoon menevää se, että katsotaan tiedon olevan kaikki kaikessa. Ihmishenki tarvitsee lämpöä yhtä välttämättömästi kuin valoa. Kun näen niin monien paleltuneitten olioitten lähtevän kouluistamme, tekee usein mieleni toivoa heille vähemmän lukeneisuutta ja enemmän uskoa, vähemmän harkintaa ja enemmän antautunutta innostusta, mutta ennen kaikkea sitä sielun ja ruumiin terveyttä, mikä viihtyy vain kaikkien kykyjen tasapainossa. (Topelius 1865, sit. Topelius 1947, 5)

Tässä tutkimuksessa ja tämän tutkimuksen aineistossa perusopetuksen ’laatu’ ilmenee verrattain toisenlaisena, ensisijaisesti hallinnollisia tarpeita tyydyttävänä ja neutraalististi haltuun otettuna ’laatuna’. ”Perusopetuksen laatu. Erilaisia tapoja ottaa laatukriteerit hallintaan” ei tästä huolimatta tunnu täyttävän sille asetettua tehtävää ’toimia käytännön työvälineenä kouluille ja kunnille’, sillä se ei anna sisällöllisiä välineitä oppimisen tukemiseen ja siten koulutuksen laadun parantamiseen. Sen

sijaan se tarjoaa laadun ideologian ja kehykset, joiden puitteissa 'laatua' tulisi tuottaa. Tämä 'uusi laatukulttuuri' muuttaa koulun toimintakäytäntöjä, resursointia ja opettajien ajankäyttöä, jolloin se on paljon muutakin kuin neutraalia tietoa tuottava arvioinnin tekninen työkalu.

Laadun määrittymistä suuntaavat niin koulutuksen rakenteelliset ratkaisut, rahoitusmallit, kansalliset laatukriteerit, laadunhallintamallit kuin yhteisölliset toimintamuodotkin. Laadunarvioinnin ollessa sidoksissa tähän yhteiskunnallisesti laajaan verkostoon laadun dispositiivi laajenee ja laatukäytännöt vakiintuvat. Tällöin olisi osattava tunnistaa hallinnon tarpeisiin tuotetun laadun luonne, joka on tämän tutkimuksen osoittamalla tavalla perustavanlaatuisesti eri asia kuin yksilön kokema laatu. Kovin kauas toisistaan nämä kaksi eivät kuitenkaan saisi liukua. Yhteiskunnallisesti kestävä toiminta olisi, jos mitattu laatu kuvaisi jotakin aivan muuta kuin sitä laatutodellisuutta, jossa elämme.

## Lähteet

- Ahonen, Sirkka (2003) Yhteinen koulu. Tasa-arvoa vai tasapäisyyttä? Tampere: Vastapaino.
- Alastalo, Marja (2005) Metodisuhdanteiden mahti. Lomaketutkimus suomalaisessa sosiologiassa 1947–2000. Tampere: Vastapaino.
- Alastalo, Marja & Åkerman, Maria (2011) Tietokäytännöt ja hallinnan politiikka. Teoksessa Marja Alastalo & Maria Åkerman (toim.) Tieto hallinnassa. Tietokäytännöt suomalaisessa yhteiskunnassa. Tampere: Vastapaino, 17–38.
- Alhanen, Kai (2007) Käytännöt ja ajattelu Michel Foucault’n filosofiassa. Helsinki: Gaudeamus.
- Antikainen, Ari & Rinne, Risto & Koski, Leena (2006) Kasvatussosiologia. Helsinki: WSOY.
- Atjonen, Päivi (2008) Vieläkö etsimme oikeaa ja hyvää? Aikamme kasvatuksen ja kasvatustieteen eettisiä haasteita. Teoksessa Pauli Siljander & Ari Kivelä (toim.) Kasvatustieteen tila ja tutkimuskäytännöt: Paradigmat katosivat, mitä jäljellä? Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura: Kasvatusalan tutkimuksia 38, 113–142.
- Bacchi, Carol (2000) Policy as Discourse: What does it mean? Where does it get us?. Discourse: studies in the cultural politics of education 21:1, 45–58.
- Ball, Stephen J. (2001) Globaalit periaatteet ja kansalliset politiikat eurooppalaisessa koulutuksessa. Teoksessa Arto Jauhiainen, Risto Rinne & Juhani Tähtinen (toim.) Koulutuspolitiikka Suomessa ja ylikansalliset mallit. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura, 21–44.
- Ball, Stephen J. (2012a) Global education inc.: new policy networks and the neo-liberal imaginary. London & New York: Routledge.
- Ball, Stephen J. (2012b) Politics and Policy making in Education: Explorations in Policy Sociology. Milton Park, Abingdon, Oxon: Routledge.
- Ball, Stephen J. (2013) The Education Debate. Bristol: Policy Press.
- Broadfoot, Patricia (2013) Education, assessment and society. Teoksessa Harry Torrance (toim.) Educational assessment and evaluation. Volume II: The Social Construction of Assessment, Equity and Globalisation. London & New York: Routledge. (Alkuperäinen julkaisu: Broadfoot P. 1996 Education, Assessment and Society. Extracts from chapters 1–2, 3–39.)

Bröckling, Ulrich & Krasmann, Susanne & Lemke, Thomas (2011) From Foucault's lectures at the Collège de France to studies of governmentality: An Introduction. Teoksessa Ulrich Bröckling, Susanne Krasman and Thomas Lemke (toim.) Governmentality. Current issues and future challenges. New York: Routledge, 1–33.

Chelimsky, Eleanor (1997) The coming transformations in evaluation. Teoksessa Eleanor Chelimsky & William R. Shadis (toim.) Evaluation for the 21st Century. A Handbook. London: Sage, 1-26.

Cullen, John & Joyce, John & Hassall, Trevor & Broadbent, Mick (2003) Quality in higher education: from monitoring to management. Quality assurance in Education 11:1, 5–14.

Davies, Bronwyn (2005) The (Im)possibility of Intellectual Work in Neoliberal Regimes. Discourse 26:1, 1–14.

Dean, Mitchell (2010) Governmentality. Power and rule in modern society. London: SAGE.

Delandshere, Ginette (2001) Implicit theories, unexamined assumptions and the status quo of educational assessment. Assessment in Education, 8:2, 113–133.

Eurydice (2008) Levels of autonomy and responsibilities of teachers in Europe. European commission. Directorate-General for Education and Culture. Brussels: Eurydice, European unit.

Fairclough, Norman (1992) Discourse and Social Change. Cambridge: Polity Press.

Fairclough, Norman (1995) Critical discourse analysis. The critical study of language. Language in social life series. London: Longman.

Foucault, Michel (1980) Tarkkailla ja rangaista. Helsinki: Otava. Ranskankielinen alkuteos *Surveiller et punir* 1975.

Foucault, Michel (1991) Governmentality. Teoksessa Graham Burchell, Colin Gordon & Peter Miller (toim.) The Foucault Effect. Studies in governmentality. London & Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 87–104. Ranskankielinen alkuteos 1978.

Foucault, Michel (1994a) Governmentality. Teoksessa James D. Faubion (toim.) Power. Essential works of Foucault 1954–1984. New York: The New Press, 201–222. Ranskankielinen alkuteos 1978.

Foucault, Michel (1994b) Questions of method. Teoksessa James D. Faubion (toim.) Power. Essential works of Foucault 1954–1984, Volume 3. New York: The New Press, 223–238.

- Foucault, Michel (1998a) Foucault/Nietzsche. Helsinki: Tutkijaliitto.
- Foucault, Michel (1998b) Seksuaalisuuden historia: tiedontahto, nautintojen käyttö, huoli itsestä. Suom. Kaisa Sivenius. Helsinki: Gaudeamus. Ranskankieliset alkuteokset 1976 & 1984.
- Foucault, Michel (2005) Tiedon arkeologia. Tampere: Vastapaino. Ranskankielinen alkuteos 1969.
- Grek, Sotiria & Rinne, Risto (2011) Fabricating Europe: From culture to numbers. Teoksessa Jenny Ozga, Peter Dahler-Larsen, Christina Segerholm & Hannu Simola (toim.) Fabricating Quality in Education. Data and Governance in Europe. London: Routledge, 19–31.
- Goldstein, Harvey (2004) International comparisons of student attainment. Some issues arising from the PISA study. *Assessment of Education*, 11:3, 319–330.
- Hacking, Ian (1986) The archeology of Foucault. Teoksessa David Couzens Hoy (toim.) Foucault. A critical reader. New York: Basil Blackwell, 27–40.
- Hacking, Ian (2009) Mitä sosiaalinen konstruktionismi on? Tampere: Vastapaino. Englanninkielinen alkuteos *The social construction of what?* 1999.
- Harvey, Lee & Green, Diana (1993) Defining quality. *Assesment & Evaluation in Higher Education* 18:1, 9–34.
- Helén, Ilpo (2010) Hyvinvointi, vapaus ja elämän politiikka. Foucault’lainen hallinnan analytiikka. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.) Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 27–48.
- Heyneman, Stephen P. (2004) International education quality. *Economics of Education Review* 2004:23, 441–452.
- Hirvi, Vilho (1995) Esipuhe: Koulutuksen laatuvaatimukset kasvavat. Teoksessa E. Anttonen, S. Helakorpi, P. Juuti, H. Summa, M. Suonperä (toim.) Laatu kouluun. Porvoo-Helsinki-Juva: WSOY, 9–16.
- House, Ernest. R. (1980) Evaluating with validity. London: Sage Press.
- House, Ernest. R. (1983). How we think about evaluation. Teoksessa Ernest. R. House (toim.) Philosophy of evaluation. San Francisco: Jossey-Bass.
- House, Ernest. R. (1994) The future perfect of evaluation. *Evaluation practice* 15:3, 239–247.

Hoy, David Couzens (1986) Introduction. Teoksessa David Couzens Hoy (toim.) Foucault. A critical reader. New York: Basil Blackwell, 1–26.

Jakku-Sihvonen, Riitta (2001) Arvioinnin kehittyminen osaksi julkishallintoa ja koulutuksen ohjausjärjestelmää. Teoksessa Jakku-Sihvonen, Riitta (toim.) Johdatus koulutuksen uudistuvaan arvointikulttuuriin. Arviointi 2001:2. Helsinki: Opetushallitus.

Jalava, Marja & Simola, Hannu & Varjo, Janne (2012) Hallinnosta hallintaan. Koulutuksen hallinnon muutos 1960-luvulta 2000-luvulle. Teoksessa Kettunen, Pauli & Simola, Hannu (toim.) Tiedon ja osaamisen Suomi. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura, 68–101.

Jamison, Elliot A., Jamison, Dean T. & Hanuzek, Erik A. (2007) The effects of education quality on income growth and mortality decline. *Economics of Education* 26:6, 771–788.

Jessop, Bob (2011) Constituting another Foucault effect: Foucault on states and statecraft. Teoksessa Ulrich Bröckling, Susanne Krasman and Thomas Lemke (toim.) Governmentality. Current issues and future challenges. New York: Routledge, 56–73.

Jokinen A., Juhila K. & Suominen E. (2006) Diskurssianalyysi liikkeessä. Tampere: Vastapaino.

Jokinen A., Juhila K. & Suoninen E. (2008) Diskurssianalyysin aakkoset. Tampere: Vastapaino.

Juva, Simo & Kangasvieri, Anneli & Välijärvi, Jouni (2009) Kuntaperustaisen koulutusjärjestelmän kehittäminen. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

Kaisto, Jani & Pyykkönen, Miikka (2010) Johdanto. Hallinnan analytiikan suuntaviivoja. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.) Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 7–26.

Kallo, Johanna & Rinne, Risto (toim.) (2006) Supranational regimes and national education policies. Encountering challenge. Turku: Finnish educational research association.

Kantola, Anu (2010) Kilpailukyky politiikan valtastrategiana. Teoksessa Jani Kaisto & Miikka Pyykkönen (toim.) Hallintavalta. Sosiaalisen, politiikan ja talouden kysymyksiä. Helsinki: Gaudeamus, 97–118.

Kellaghan, Thomas & Greaney, Vincent (2013) The globalization of assessment in the 20<sup>th</sup> century. Teoksessa Harry Torrance (toim.) Educational assessment and evaluation. Volume III: School effectiveness, accountability and international comparisons of educational achievement. London &

New York: Routledge, 127–145. (Alkuperäinen julkaistu: *Assessment and Education*, 8:1 (2001), 87–102.)

Kettunen, Pauli (1998) Kansallinen ”me” ja historia globalisoituvassa maailmassa. [www.tieteessatapahtuu.fi/985/kettunen.htm](http://www.tieteessatapahtuu.fi/985/kettunen.htm). Viitattu 20.4.2014.

Kettunen, Pauli (2003) Yhteiskunta. Teoksessa Matti Hyvärinen, Jussi Kurunmäki, Kari Palonen, Tuija Pulkkinen & Henrik Stenius (toim.) *Käsitteet liikkeessä. Suomen poliittisen kulttuurin käsitehistoria*. Tampere: Vastapaino, 167–212.

Kettunen, Pauli (2011) Globalisaatio ja kansallinen me. Kansallisen katseen historiallinen kritiikki. Tampere: Vastapaino.

Kettunen, Pauli & Jalava, Marja & Simola, Hannu & Varjo, Janne (2012) Tasa-arvon ihanteesta erinomaisuuden eetokseen. Teoksessa Pauli Kettunen & Hannu Simola (toim.) *Tiedon ja osaamisen Suomi. Kasvatus ja koulutus Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle*. Helsinki: Suomalaisen kirjallisuuden seura, 25–63.

Korkeakoski, Esko (2008) Esipuhe. Teoksessa Esko Korkeakoski & Heikki Silvennoinen (toim.) *Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen*. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto, 3–5.

Koski, Leena (2001) Hyvän lapsen ja kasvattamisen ideaalit. Tutkimus aapisten ja lukukirjojen moraalisen kosmologian muutoksista itsenäisyyden aikana. Turku: Suomen Kasvatustieteellinen Seura.

L 628/1998. Perusopetuslaki.

L 634/1998. Laki valtion ja yksityisen järjestämän koulutuksen hallinnosta.

Laclau, Ernesto (1996) *Why do empty signifiers matter to politics?* Teoksessa Ernesto Laclau *Emancipation(s)*. London/New York: Verso, 36–46.

Laclau, Ernesto & Mouffe, Chantal (2001) *Hegemony and Socialist Strategy. Towards a radical democratic politics*. London: Verso. Alkuteos 1985.

Laine, Timo & Malinen, Anita (2008) Arvotietoisuus arvioinnin perustana. Teoksessa Esko Korkeakoski & Heikki Silvennoinen (toim.) *Avaimia koulutuksen arvioinnin kehittämiseen*. Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja 2008:31. Jyväskylä: Koulutuksen arviointineuvosto, 11–25.

Lampinen, Osmo (2003) *Suomen koulutusjärjestelmän kehitys*. Helsinki: Gaudeamus.



- Laukkanen, Risto (2006) What have we gained from the OECD? Teoksessa Johanna Kallo & Risto Rinne (toim.) Supranational regimes and national education policies – encountering challenge. Turku: Suomen kasvatustieteellinen seura, 217–240.
- Laukkanen, Risto (1996) Evaluaatiokulttuuri. Mahdollisuuksia ja uhkia. Teoksessa Risto Laukkanen & Kirsti Stenvall (toim.) Arviointi koulutus- ja tiedepolitiikassa. Tampere: Tampereen yliopisto, Hallintotieteen laitos, 11–34.
- Lave, Jean & Wenger, Etienne (1991) Situated Learning: legitimate peripheral participation. New York: Cambridge University Press.
- Lawn, Martin & Segerholm, Christina (2011) Europe through experts and technologies. Teoksessa Jenny Ozga, Peter Dahler-Larsen, Christina Segerholm & Hannu Simola (toim.) Fabricating Quality in Education. Data and Governance in Europe. London: Routledge, 32–46.
- Lawn, Martin; Rinne, Risto & Grek, Sotiria (2011) Changing spatial and social relations in education in Europe. Teoksessa Jenny Ozga, Peter Dahler-Larsen, Christina Segerholm & Hannu Simola (toim.) Fabricating Quality in Education. Data and Governance in Europe. London: Routledge, 11–18.
- Lemke, Thomas (2012) Foucault, Governmentality and Critique. London: Paradigm Publishers.
- Lévi-Strauss, Claude (1987) The Introduction to Marcel Mauss. London: Routledge.  
Ranskankielinen alkuteos *Introduction à l'oeuvre de Marcel Mauss* 1950.
- Lingard, Bob (2009) Testing times. The need for new intelligent accountabilities for schooling. QUT Professional Magazine, 13–19.
- Linqvist, Tuija (1999) Evaluaation uskottavuus. Teoksessa Risto Eräsaari, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Tampere: Gaudeamus, 106–118.
- Lundgren, Ulf P. (2002) Voidaanko koulutusjärjestelmää arvioida kansallisella tasolla? Teoksessa Risto Honkonen (toim.) Koulutuksen luno. Retoriikka, politiikka ja arviointi. Tampere: OKKA/Tampere University Press, 193–208.
- Luukka, Minna-Riitta (2000) Näkökulma luo kohteen: diskurssitutkimuksen taustaoletukset. Teoksessa Sajavaara K. & Piirainen-Marsh A. (toim.) Kieli, diskurssi & yhteisö. Jyväskylä: Jyväskylän yliopisto, 133–160.

- Löfström Eeva & Metsämuuronen Jari & Niemi, Eero K. & Salmio, Kaija & Stenvall, Kirsti (2005) Koulutuksen paikallinen arviointi vuonna 2004. Arviointi 2005:2. Helsinki: Opetushallitus.
- MacDonald, Barry (1987) Evaluation and control of education. Teoksessa Roger Murphy & Harry Torrance (toim.) Evaluating education: Issues and Methods. London: Harper & Row, 125–138.
- Mattila, Eija & Olkinuora, Erkki (2002) Saatteeksi. Teoksessa Erkki Olkinuora, Ritva Jakku-Sihvonen & Eija Mattila (toim.) Koulutuksen arviointi. Lähtökohtia, malleja ja tilannekatsauksia. Turku: Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja B:70, 5–8.
- Miller, Peter & Rose, Nikolas (1989) Poliittiset rationalisaatiot ja hallintatekniikat. Poliittikka 3:31, 145–158.
- Miller, Peter & Rose, Nikolas (2010) Miten meitä hallitaan. Vastapaino: Tampere. Suom. Risto Suikkanen. Englanninkielinen alkuteos 2008.
- Mäntysaari M. (1999) Millaista asiantuntijuutta arviointitutkimus antaa? Teoksessa Risto Eräsaari, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Tampere: Gaudeamus, 7–13.
- Oksanen, Raila (2003) Laadunmäärittely perusopetusta koskevassa kunnallisessa päätöksenteossa. Joensuu: Joensuun yliopiston kasvatustieteellisiä julkaisuja, N:o 88.
- OKM (2012a) Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:1.
- OKM (2012b) Koulutuksen arviointisuunnitelma vuosille 2012–2015. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:14. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- OKM (2012c) Perusopetuksen laatukriteerit. Perusopetuksen, perusopetuksen aamu- ja iltapäivätoiminnan sekä kerhotoiminnan laatukriteerit. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:29. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.
- OKM (2013a) Koulutuksen arviointi. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.  
[http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/koulutuksen\\_arviointi/?lang=fi](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/koulutuksen_arviointi/?lang=fi). Viitattu 22.3.2013.
- OKM (2013b) Arvioinnin tarkoitus. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.  
[http://www.oph.fi/tietopalvelut/arviointi- ja\\_seurantatieto/arvioinnin\\_tarkoitukset](http://www.oph.fi/tietopalvelut/arviointi- ja_seurantatieto/arvioinnin_tarkoitukset) . Viitattu 22.3.2013.

OKM (2013c) Toiminta- ja taloussuunnitelma 2014–2017. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2013:1. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

OKM(2013d) Perusopetuksen laatutyö. Erilaisia tapoja ottaa laatukriteerit hallintaan. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2013:7. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö.

OPH (1998) Koulutuksen tuloksellisuuden arviointimalli. Arviointi 1998:7. Helsinki: Opetushallitus.

OPH (2013) EFQM-malli. Helsinki: Opetushallitus.

[http://www.oph.fi/saadokset\\_ja\\_ohjeet/laadunhallinnan\\_tuki/leonardo\\_quality\\_in\\_vet\\_schools/efqm/efqm\\_malli](http://www.oph.fi/saadokset_ja_ohjeet/laadunhallinnan_tuki/leonardo_quality_in_vet_schools/efqm/efqm_malli). Viitattu 22.3.2013.

OPM (1995) Koulutuksen lainsäädännön kokonaisuudistus. Opetusministeriön työryhmien muistioita 1995:1. Helsinki: Opetusministeriö.

OPM (2007a) Koulutuksen arviointijärjestelmän kehittämistyöryhmän muistio. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2007:27. Helsinki: Opetusministeriö.

OPM (2007b) Koulutus ja tutkimus 2007–2012. Helsinki: Opetusministeriö.

Oksanen, Raila (2003) Laadun määrittely perusopetusta koskevassa kunnallisessa päätöksenteossa. Joensuu: Joensuun yliopisto, Kasvatustieteellisiä julkaisuja.

Ozga, Jenny; Dahler-Larsen, Peter; Segerholm, Christina & Simola, Hannu (2011) Introduction. Teoksessa Jenny Ozga, Peter Dahler-Larsen, Christina Segerholm & Hannu Simola (toim.) *Fabricating Quality in Education. Data and Governance in Europe*. London: Routledge, 1–10.

Ozga, Jenny; Segerholm, Christina & Simola, Hannu (2011) The governance turn. Teoksessa Jenny Ozga, Peter Dahler-Larsen, Christina Segerholm & Hannu Simola (toim.) *Fabricating Quality in Education. Data and Governance in Europe*. London: Routledge, 85–95.

Peltola, Taru & Åkerman, Maria (2011) Roskapuuta vai raaka-ainetta. Laskelmien ja luokittelujen metsäpolitiikka. Teoksessa Alastalo, Marja & Åkerman, Maria (toim.) *Tieto hallinnassa. Tietokäytännöt suomalaisessa yhteiskunnassa* (toim.) Tampere: Vastapaino, 199–220.

Peters, Michael A. (2009) Introduction. Teoksessa Michael A. Peters, A.C. Besley, Mark Olssen, Susanne Maurer ja Susanne Weber (toim.) *Governmentality studies in education*. Rotterdam: Sense Publishers, xxvii–xlvi.

Raivola, Risto (2000) *Tehoa vai laatua koulutukseen?* Helsinki: WSOY.

Raivola, Risto (2002) Tavoitetaanko laatu standardeihin yltämällä? Teoksessa Erkki Olkinuora, Ritva Jakku-Sihvonen & Eija Mattila (toim.) Koulutuksen arviointi. Lähtökohtia, malleja ja tilannekatsauksia. Turku: Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja B:70, 15–30.

Rajanen, Jari (2000) Selvitys koulutuksen paikallisen tason arvioinnin tilasta. Arviointi 2000:11. Helsinki: Opetushallitus.

Rajavaara, Marketta (1999) Arviointitutkimuksen hyödynnettävyys. Teoksessa Risto Eräsaari, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.) Arviointi ja asiantuntijuus. Helsinki: Gaudeamus, 31–53.

Rinne, Risto & Simola, Hannu & Mäkinen-Streng, Mirka & Silmäri-Salo, Sari & Varjo, Janne (2011) Arvioinnin arvo. Suomalaisen perusopetuksen laadunarviointi rehtoreiden ja opettajien kokemana. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura.

Saari, Antti (2011) Kasvatustieteen tiedontahto. Kriittisen historian näkökulmia suomalaiseen kasvatukseen tutkimukseen. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura.

Saarin, Taina (2007) Quality on the move. Discursive construction of higher education policy from the perspective of quality. Jyväskylä: University of Jyväskylä/ Studies in Humanities.

Sarjala, Jukka (2002) Koulutuspolitiikan uudet ohjausmenettelyt. Teoksessa Erkki Olkinuora, Ritva Jakku-Sihvola & Eija Mattila (toim.) Koulutuksen arviointi. Lähtökohtia, malleja ja tilannekatsauksia. Turku: Turun yliopiston kasvatustieteiden tiedekunnan julkaisuja B:70, 9–14.

Simola, Hannu (1995) Paljon vartijat. Suomalainen kansanopettaja valtiollisessa kouludiskurssissa 1860-luvulta 1990-luvulle. Helsinki: Helsingin yliopiston opettajankoulutuslaitos.

Stäheli, Urs (2011) Decentering the Economy: Governmentality studies and beyond? Teoksessa Ulrich Bröckling, Susanne Krasman and Thomas Lemke (toim.) Governmentality. Current issues and future challenges. New York: Routledge, 269–284.

Suoninen, Eero (2001) Harold Garfinkel – etnometodologia ja sosiaaliset järjestykset. Teoksessa Vilma Hänninen, Jukka Partanen & Oili-Helena Ylijoki (toim.) Sosiaalipsykologian suunnannäyttäjiä. Tampere: Vastapaino, 365–382.

Taylor, Charles (1986) Foucault on freedom and truth. Teoksessa David Couzens Hoy (toim.) Foucault. A critical reader. Oxford: Basil Blackwell, 69–103.

- Thomas, Helen (2003) The arguments for and the meaning of the quality. *ELT Journal* 57:3, 234–242.
- Topelius, Zacharias (1947) *Esipuhe setä Aadamille*. Teoksessa *Lukemisia lapsille*, II nide. Porvoo: W.S.O.Y. Alkuperäinen teos 1865.
- Torrance, Harry (2013) Editor's Introductions. Teoksessa Harry Torrance (toim.) *Educational Assessment and Evaluation. Volume I: Purposes, Functions and Technical Issues*. London and New York: Routledge, 1–21.
- Uusikylä, Petri (1999) Poliitiikan ja hallinnon arviointi. Teoksessa Risto Eräsaari, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara (toim.) *Arviointi ja asiantuntijuus*. Helsinki: Gaudeamus, 17–30.
- Van Damme, Dirk (2011) Researching evidence-based policy and practice developments in education – the contribution of OECD/CERI. Teoksessa Reijo Laukkanen (toim.) *Tiedosta käytännöksi – OECD tietoon perustuvan koulutuspolitiikan tukena*. Opetushallitus: Raportit ja selvitykset 2011:20.
- Valve, Helena (2011) Muuntogeeniset koivut ja riskinarvioinnin politiikka. Teoksessa Marja Alastalo & Maria Åkerman (toim.) *Tieto hallinnassa. Tietokäytännöt suomalaisessa yhteiskunnassa*. Tampere: Vastapaino, 91–112.
- Varjo, Janne (2007) Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen: Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne. *Kasvatus ja Aika* 1:1, 49–69.
- Varjo, Janne & Kauko, Jaakko (2008) Indikaattoreiden aika: koulutusindikaattorit valtiollisena hankkeena Suomessa. *Kasvatus* 2008:3, 149–162.
- Varjo, Janne & Simola, Hannu & Rinne, Risto & Pitkänen, Hannele & Kauko, Jaakko (2011) Perusopetuksen arvioinnin totuudet – mukautumista vai omaperäisyyttä. Teoksessa Risto Rinne, Juhani Tähtinen, Antti Jauhiainen & Mari Broberg (toim.) *Koulutuspolitiikan käytännöt kansallisessa ja ylikansallisessa kehyksessä*. Jyväskylä: Suomen kasvatustieteellinen seura.
- Virtanen, Petri (2007) *Arviointi. Arviointitiedon luonne, tuottaminen ja hyödyntäminen*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Vedung, Evert (2003) Arviointiaallon muodot ja suunnat. *Yhteiskuntapolitiikka* 69:3, 242–250.

Woodhouse, David (1999) Quality and quality assurance. Teoksessa Quality and internationalization in higher education. Paris: OECD, 29–44.

Vuorikoski, Marjo & Räisänen, Mirka (2010) Opettajan identiteetti ja identiteettipolitiikat hallintakulttuurin murroksessa. Kasvatus & Aika 2010:4. [http://www.kasvatus-ja-aika.fi/site/?lan=1&page\\_id=350](http://www.kasvatus-ja-aika.fi/site/?lan=1&page_id=350). Viitattu 06.10.2010.

Välijärvi, Jouni (2008) Arviointi – itsetarkoitus vai pedagoginen työkalu? Teoksessa Raija Meriläinen (toim.) Suomalaisen koulutuspolitiikan murros 1990-luvulla. Helsinki: OKKA-säätiö, 32–46.

#### Sanomalehdet:

Helsingin Sanomat 10.03.2014. Uusi kouluvirasto jakaa pian laatuleimoja. Kotimaa.

Helsingin Sanomat 24.03.2014. Tuloksellisuusrahoituksen malli ei sovi lukioon. Mieli-pide. (Heljä Misukka)

Helsingin Sanomat 28.03.2014. Koulujen alennustila on Ruotsin vaalien kuuma kysymys. Ulkomaat. (Elina Kervinen)

Helsingin Sanomat 07.04.2014. Peruskoulun tehtäviä pitää pohtia huolellisesti. Vieraskynä. (Kari Uusikylä)

#### Audiovisuaalinen aineisto:

Hall, Stuart (2009) Race, the floating signifier. Luento lähteestä <http://www.youtube.com/playlist?list=PL9F57C5B178A98750>. Haettu 23.3.2014.

